

# **INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

## **CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL**

**2012/2013**



**TII**

***POOLING AND SHARING ENTRE PORTUGAL E ESPANHA:  
CONTRIBUTOS PARA A DEFINIÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA***

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS.



## **INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

### ***POOLING AND SHARING* ENTRE PORTUGAL E ESPANHA: CONTRIBUTOS PARA A DEFINIÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA**

CORONEL DE ENGENHARIA Hermínio Teodoro Maio

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 12/13

Pedrouços 2013



## **INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

### ***POOLING AND SHARING ENTRE PORTUGAL E ESPANHA: CONTRIBUTOS PARA A DEFINIÇÃO DE UMA ESTRATÉGIA***

CORONEL DE ENGENHARIA Hermínio Teodoro Maio

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 12/13

Orientador: CORONEL TIR ART Maurício Simão Tendeiro Raleiras

Pedrouços 2013



## **Índice**

<b>Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>1. A edificação de capacidades militares europeias através do <i>Pooling and Sharing</i> ...</b>	<b>6</b>
a. Desenvolvimentos recentes na Segurança e Defesa Europeia .....	6
b. O <i>Pooling and Sharing</i> .....	8
c. A participação de Portugal em iniciativas de <i>Pooling and Sharing</i> .....	12
d. Síntese conclusiva .....	13
<b>2. Caracterização das relações luso-espanholas e tendências de evolução .....</b>	<b>15</b>
a. A evolução recente das relações bilaterais entre Portugal e Espanha .....	15
b. As relações bilaterais no âmbito da Defesa.....	18
c. Síntese conclusiva .....	22
<b>3. Linhas de ação no âmbito de uma estratégia nacional para o <i>Pooling and Sharing</i> com Espanha – possibilidades e limites .....</b>	<b>24</b>
a. Generalidades .....	24
b. Funções essenciais das Forças Armadas .....	24
c. Capacidades de Ação Militar Crítica e possíveis iniciativas de <i>Pooling and Sharing</i> com Espanha .....	27
d. Síntese conclusiva .....	33
<b>4. A dimensão constitucional da Defesa e das Forças Armadas face ao <i>Pooling and Sharing</i> com Espanha.....</b>	<b>35</b>
a. Generalidades .....	35
b. As implicações no domínio dos direitos e deveres relativos à defesa.....	35
c. As implicações no domínio da organização política, quanto à forma jurídica das relações bilaterais com Espanha.....	39
c. Síntese conclusiva .....	40
<b>Conclusões .....</b>	<b>42</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>47</b>



## **Índice de Anexos**

Anexo A – Disposições do Tratado de Lisboa para o aprofundamento da PESC e da PCSD.....	Anx A-1
Anexo B – <i>Code of Conduct on Pooling and Sharing</i> .....	Anx B-1
Anexo C – Lista de Acordos, Protocolos e Memorandos celebrados entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha no domínio da Defesa.....	Anx C-1
Anexo D – Declaração de Intenções dos Ministros da Defesa de Portugal e Espanha.....	Anx D-1
Anexo E – CESEDEN – Propostas de possíveis linhas de ação de cooperação Hispano-Lusa na Defesa.....	Anx E-1

## **Índice de Apêndices**

Apêndice 1 – Avaliação das Hipóteses.....	Apd 1-1
---	---------

## **Índice de Figuras**

Figura nº 1 – Divisão dos Orçamentos na UE e EUA em 2010 (€ bn).....	18
Figura nº 2 – Modelo de Funcionamento do CLESD.....	21
Figura nº 3 – Ciclo de vida de um Programa .....	35



## **Resumo**

O conceito de *Pooling and Sharing* (P&S), à semelhança da *Smart Defence*, tem sido apresentado como uma solução para os efeitos da crise económica e financeira nos orçamentos de defesa e nas capacidades militares da União Europeia, visando a eliminação de duplicações e a edificação de capacidades integradas. Parece possível aplicá-lo bilateralmente com Espanha atendendo à proximidade geográfica. Contudo, levantam-se questões relativas à História, às realidades geopolíticas, à especificidade das relações peninsulares e aos interesses nacionais.

O Trabalho investiga a temática da mutualização de capacidades militares através do P&S, com o intuito de contribuir para uma estratégia de relacionamento com Espanha.

A investigação iniciou-se pelo enquadramento do problema e a conceptualização do P&S multilateral. Seguiu-se a caracterização das relações luso-espanholas no passado recente, assim como as suas realidades geopolíticas e as condições para a implementação de iniciativas de P&S. Desenvolveu-se um racional para identificação das Funções Essenciais das Forças Armadas e a definição das Capacidades de Ação Militar Crítica, vedadas a qualquer iniciativa de P&S, tendo em vista a posterior identificação de iniciativas de P&S com Espanha, aceitáveis e exequíveis na perspetiva do interesse nacional. A investigação completa-se com a análise das implicações jurídico-constitucionais da adesão a iniciativas de P&S com Espanha.

Da investigação resulta a clarificação do conceito de P&S e das consequências da sua aplicação para a soberania dos Estados, a caracterização das relações luso-espanholas no âmbito da defesa e as condições para a implementação do P&S. Resulta também uma classificação das Funções Essenciais das Forças Armadas e a definição das Capacidades de Ação Militar Crítica, como núcleo duro das capacidades que afetam diretamente a soberania do Estado, a assegurar autonomamente, não sendo passíveis de P&S.

Chegámos à conclusão que, excluindo as Capacidades de Ação Militar Crítica, o P&S com Espanha é aplicável a capacidades partilháveis sem dependências mútuas, evitando-se a especialização e integração e garantindo-se a polivalência das Forças Armadas. Concluímos, finalmente, que a adesão a projetos de mutualização de capacidades militares com Espanha deve ser acompanhada de uma análise das suas implicações constitucionais.



## **Abstract**

The *Pooling and Sharing* (P&S) concept like *Smart Defence* has been presented as a solution for the economical and financial crisis pressure on the European Union (EU) defense budget and military capabilities, by aiming the abolition of duplications and the development of integrated capabilities. It seems possible to apply it bilaterally with Spain, due to the geographic proximity. However, questions related to History, geopolitics, the peninsular relations and national interests are raised.

This paper investigates the mutualization of military capabilities through the P&S concept, which is in development in the EU, and generates contributions for a cooperation strategy with Spain.

The investigation began with the set up of the problem and the conceptualization of the multilateral P&S. In a second phase, the characterization of the Portuguese-Spanish relations in the recent past, as well as their geopolitics, and the accomplishment conditions to the P&S initiatives. An approach to the classification of the Essential Functions of the Armed Forces and the definition of the Critical Military Action's Capabilities, sealed to any P&S initiative, was developed. Both procedures were useful, aiming later identification of initiatives with Spain, adequate and feasible, regarding the national interests. The investigation is completed with the analysis of the legal-constitutional implications of the eventual adhesion to the P&S initiative with Spain.

From this study results the clarification of the P&S concept and consequences of its application for Nations sovereignty, the characterization of the Portuguese-Spanish relations in terms of Defence and the conditions for the implementation of P&S. It also led to a classification of the Essential Functions of the Armed Forces and the definition of Critical Military Action's Capabilities, as a core of the capabilities that directly affect the sovereignty of the Nation, thus to be assured autonomously, and not suitable to P&S.

We came to the conclusion that, excluding the Critical Military Action's Capabilities, the P&S with Spain is appropriate to capabilities without raising mutual dependencies, avoiding the specialization and integration and assuring the polyvalence of the Armed Forces. We, finally, conclude that the implementation of projects for the mutualization of the military capabilities with Spain can compromise the Constitution, and therefore require specific attention in this domain.



### **Palavras-chave**

Portugal, Espanha, União Europeia (UE), *Pooling and Sharing* (P&S), Mutualização, Capacidades

### **Key-words**

*Portugal, Spain, European Union (EU), Pooling and Sharing (P&S), Mutualization, Capabilities*





## **Lista de acrónimos e abreviaturas**

ACLANT	<i>Allied Command Atlantic</i>
AR	Assembleia da República
AWACS	<i>Airborne Warning and Control System</i>
CAMC	Capacidade(s) de Ação Militar Crítica
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas
CESEDEN	<i>Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional</i>
C-IED	<i>Counter Improvised Explosive Devices</i>
CLESD	Conselho Luso-Espanhol de Segurança e Defesa
CPLP	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGPDN	Direção-Geral de Política de Defesa Nacional
DN	Defesa Nacional
DOTMLPII	Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Infraestruturas e Interoperabilidade
ECAP	<i>European Capability Action Plan</i>
EDA	<i>European Defence Agency</i>
EFTA	European Free Trade Association
EM	Estado(s)-Membro(s)
EMGFA	Estado-Maior-General das Forças Armadas
ESS	<i>European Security Strategy</i>
EU	<i>European Union</i>
EUA	Estados Unidos da América
EUBG	<i>EU Battle-Group</i>
FEFA	Funções Essenciais das Forças Armadas
FFAA	Forças Armadas
HHG	<i>Helsinki Headline Goals</i>
Hip	Hipótese (s)
HTP	<i>Helicopter Training Programme</i>
IBERLANT	<i>Iberian Atlantic Command</i>
ID	Indústrias de Defesa
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
JEMAD	<i>Jefe del Estado Mayor de la Defensa</i>
JFC Lisbon	<i>Allied Joint Force Command Lisbon</i>



MDN	Ministério da Defesa Nacional
MIFA	Missões Específicas das Forças Armadas
MARSUR	<i>Maritime Surveillance Networking</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NBQR	Nuclear, Biológica, Química e Radiológica
NEO	<i>Non-combatant Evacuation Operations</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
P&S	<i>Pooling and Sharing</i>
QC	Questão central
QD	Questão derivada
SAR	<i>Search and Rescue</i>
SD	<i>Smart Defence</i>
TII	Trabalho de investigação individual
TN	Território Nacional
UE	União Europeia
UEO	União da Europa Ocidental
UME	<i>Unidad Militar de Emergencias</i>
VTLB	Viatura Tática Ligeira Blindada
ZEE	Zona Económica Exclusiva



“A liberdade não discute os meios de se manter”<sup>1</sup>

Miguel Torga

## **Introdução**

A crise económica e financeira tem consequências negativas na preservação das capacidades militares indispensáveis ao cumprimento das missões constitucionalmente cometidas às Forças Armadas (FFAA), afetando a credibilidade de Portugal para enfrentar as ameaças e gerir os riscos da sua envolvente geoestratégica.

Noutro plano, razões semelhantes afetam os orçamentos de Defesa dos Estados-Membros (EM) da União Europeia (UE), debilitando a sua capacidade de resposta militar, pondo em risco as Indústrias de Defesa (ID) e a interoperabilidade na Aliança Atlântica.

Não surpreende, portanto, a relevância adquirida pela iniciativa europeia de *Pooling and Sharing* (P&S) e pela “*Smart Defence*” (SD) na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), visando a edificação multinacional de capacidades militares.

O P&S não é um conceito inteiramente novo. A *European Security Strategy 2003* (ESS) descrevia-o como a fórmula para melhorar as capacidades militares europeias. O Tratado de Lisboa promove ações de cooperação relativas à Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e o Parlamento Europeu destaca o custo para os contribuintes que representa a não integração da Europa na área da Defesa (Maulny, JP et al., 2008).

O conceito de P&S ganha notoriedade com a “*Ghent Initiative*”, passando a constar da agenda da PCSD, como a forma de minimizar o impacto que a crise económica e financeira viria a ter nas capacidades militares europeias.

Os princípios associados, tanto ao P&S como à SD, constituem modelos evolutivos com importantes implicações na soberania dos Estados, nas capacidades das suas FFAA e nas suas ID. Embora a UE seja atualmente uma região geopoliticamente estável, onde perduram valores e interesses comuns que importa preservar, subsistem interrogações quanto à existência de condições políticas para o P&S, sabendo-se das dificuldades que o projeto europeu atravessa.

Portugal partilha a mesma realidade, agravada por estar limitado na sua soberania financeira. Nestas circunstâncias importa analisar como é que Portugal, país com uma História antiga de quase nove séculos, com uma identidade consolidada pelo tempo e forjada por feitos únicos que fortaleceram o sentido de Nação, a que se encontram

---

<sup>1</sup> (Torga, 1965).



indissociavelmente ligadas as FFAA, pode aderir a estes conceitos.

Portugal tem desenvolvido uma política de alianças sábia, prudente e eficaz, ao longo da sua História, sabendo ajustá-la aos novos tempos e diversificando as suas opções de cooperação multinacional<sup>2</sup>. As possibilidades introduzidas pelo P&S de matriz multilateral justificam ponderação quanto às vantagens da adesão nacional, no quadro das Alianças. Já a opção específica, ditada por razões de vizinhança geográfica e que apresenta a Espanha como parceira incontornável para o P&S, coloca-nos numa situação de grande sensibilidade nacional e de interesse estratégico ambíguo. Esta ambiguidade resulta do facto de a crise ser, por definição, conjuntural e o P&S ter implicações estruturais na soberania nacional.

Este Trabalho de Investigação Individual (TII) tem como enunciado “*Pooling and Sharing* entre Portugal e Espanha: contributos para a definição de uma estratégia”.

Ficar de fora do P&S enquanto processo de edificação de capacidades militares não parece ser, *à priori*, opção para Portugal. O trabalho tem por objeto investigar de que forma o conceito de P&S em desenvolvimento na UE apresenta oportunidades no quadro de restrições financeiras atuais. Fazê-lo com Espanha não pode deixar de levantar dúvidas tendo em conta a nossa História, a nossa realidade geopolítica e a especificidade das relações peninsulares. A investigação focaliza-se, portanto, no caso da sua aplicação à relação com Espanha, considerando as realidades dos dois países e em particular os fatores históricos e geopolíticos.

O realismo das relações internacionais, marcadas essencialmente pelos interesses nacionais constitui a matriz em que se alicerça o estudo. As opções no âmbito das Alianças, as relações com Espanha, a Soberania Nacional, as Funções das FFAA, a edificação de capacidades militares e as implicações jurídico-constitucionais, são matéria da investigação. Com a intenção de a delimitar, concentrámos a atenção em três áreas fundamentais: o conceito de P&S, as relações luso-espanholas e a formulação de contributos para uma estratégia nacional de P&S com Espanha. O estudo considera três dimensões do problema, correspondentes a distintas preocupações para Portugal: a europeia, numa perspetiva multilateral; a sub-regional, decorrente do caso específico das relações bilaterais com Espanha; e a estritamente nacional.

O objetivo geral desta investigação consiste em identificar as oportunidades que

---

<sup>2</sup> Exemplos: a Aliança Luso-Britânica (1373), a OTAN (1949), o relacionamento com os Estados Unidos da América (EUA) (pós-adesão à OTAN), o relacionamento com a França e a Alemanha no período das Campanhas de África (1961-1974).



resultam da adesão ao conceito europeu de P&S de matriz multilateral e determinar as linhas de ação e os limites da sua aplicação em termos bilaterais com Espanha.

Foram identificados cinco objetivos específicos com a finalidade de orientarem a investigação e contribuírem para o objetivo geral.

O primeiro destina-se a aprofundar o quadro geral de conceptualização do P&S e a identificar as oportunidades para Portugal no desenvolvimento de capacidades militares inalcançáveis de forma isolada.

A caracterização das relações luso-espanholas no passado recente destina-se a avaliar as condições para a implementação do P&S com Espanha, constituindo o segundo objetivo específico da investigação.

O terceiro e quarto objetivos convergem para o levantamento de contributos para uma estratégia nacional de P&S, realista e prudente, que defina as ações a implementar com Espanha. Com o terceiro objetivo identificam-se capacidades que devem ser mantidas a nível estritamente nacional e que, através de um exercício de delimitação pela negativa são excluídas do P&S. Com o quarto objetivo são levantadas as ações em que o P&S com Espanha é possível e tem interesse para Portugal. Como se compreende, estes objetivos específicos revestem-se de particular sensibilidade, uma vez que a aplicação do conceito na relação com Espanha, tal como decorre da *Ghent Initiative*, compromete o país com medidas de cedência de soberania que sempre procurou evitar. Apesar das boas razões para o aprofundamento das relações entre Portugal e Espanha no âmbito da Defesa, as cedências de soberania, ainda que partilhadas, são pouco desejáveis numa relação desigual, marcada por uma conjuntura de fraqueza. Enquanto a cedência de soberania no quadro multilateral é um facto, no quadro bilateral é uma hipótese discutível.

Finalmente, com o quinto objetivo específico pretende-se avaliar a compatibilidade da eventual adoção de iniciativas de P&S com Espanha com o preceituado na Constituição quanto à Defesa Nacional (DN) e às FFAA.

Utilizou-se a metodologia de investigação hipotético-dedutiva, segundo o método científico de *Raymond Quivy* (Quivy, 2003). A investigação iniciou-se com uma pesquisa bibliográfica e documental. Tratando-se de um tema relativamente recente, a produção bibliográfica especializada é relativamente escassa. Recorreu-se a diversos conteúdos bibliográficos disponíveis nas Instituições Europeias, na OTAN, a textos reproduzindo posições de entidades destas Organizações Internacionais e a Centros de Investigação em assuntos de Segurança e Defesa europeus, entre os quais o *Centro Superior de Estudios de*



la *Defensa Nacional* (CESEDEN) de Espanha. Sobre o pensamento estratégico alargou-se a pesquisa a autores nacionais e estrangeiros, cujas obras constituem referência. Recorreu-se a fontes do Ministério da Defesa Nacional (MDN) e do Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA) relativas à cooperação luso-espanhola e a posições institucionais sobre o P&S. Foram realizadas entrevistas a entidades com *curriculum* nacional relevante no âmbito da DN e das FFAA.

Após um trabalho bibliográfico exploratório e tendo-se delimitado a investigação, foi estabelecida a seguinte questão central (QC):

*Que linhas de ação devem ser adotadas no âmbito de uma estratégia nacional para o P&S com Espanha?*

No sentido de obter resposta e melhor clarificar a questão central, foram levantadas as seguintes questões derivadas (QD):

QD1: *Quais as oportunidades que o P&S apresenta para Portugal, no quadro da participação nacional no processo de construção europeia?*

QD2: *Como se caracterizam as relações luso-espanholas e quais as perspetivas de evolução no caso de P&S entre os dois países, face às suas realidades geopolíticas?*

QD3: *Que áreas são vitais para Portugal e devem manter-se a nível estritamente nacional, ficando excluídas de qualquer iniciativa de P&S com Espanha?*

QD4: *Que tipos de iniciativas de P&S são aceitáveis e exequíveis, no quadro de uma estratégia nacional para o relacionamento bilateral com Espanha?*

QD5: *Quais as implicações da mutualização de capacidades militares entre Portugal e Espanha, nos princípios constitucionalmente estabelecidos para a DN e as FFAA?*

Para orientar o estudo e procurar dar resposta à questão central através das respostas às QD foram construídas as seguintes hipóteses (Hip):

Hip1: *A adesão ao P&S apresenta oportunidades para Portugal que se traduzem na melhoria das suas capacidades de defesa e na sua afirmação na PCSD.*

Hip2: *A realidade geopolítica de Portugal e Espanha, assim como a evolução das relações entre os dois países, congregam as condições para a implementação do P&S.*

Hip3: *As iniciativas de P&S com Espanha excluem as Capacidades de Ação Militar Crítica (CAMC), consideradas vitais para Portugal e mantidas a nível*



*estritamente nacional.*

*Hip4: O P&S com Espanha é aplicável às iniciativas que envolvam capacidades partilháveis, sem criarem dependências mútuas.*

*Hip5: Os preceitos constitucionais relativos à DN e às FFAA não impedem a concretização de projetos de P&S entre Portugal e Espanha.*

Organizou-se o estudo em seis partes principais. Esta introdução destinada a contextualizar, enquadrar e delimitar o tema, a descrever o objeto de estudo e a metodologia de investigação utilizada.

Nos capítulos um a quatro desenvolve-se sucessivamente:

- A edificação de capacidades militares europeias através do P&S, analisando-se os progressos recentes na Segurança e Defesa Europeia, o P&S e a participação de Portugal nestas iniciativas, procurando resposta à QD1 e avaliação da Hip1;
- A caracterização das relações luso-espanholas e tendências de evolução, em particular no âmbito da Defesa, procurando resposta à QD2 e avaliação da Hip2;
- O estabelecimento de linhas de ação no âmbito de uma estratégia nacional para o P&S com Espanha (possibilidades e limites), através da identificação das Funções das FFAA, das Capacidades e das possíveis iniciativas de P&S com Espanha, procurando respostas às QD3 e QD4 e avaliação das Hip3 e Hip4;
- A análise da dimensão constitucional da Defesa e das FFAA e as implicações resultantes da mutualização de capacidades militares com Espanha segundo o conceito de P&S, procurando resposta à QD5 e avaliação da Hip5.

As conclusões encerram a investigação, respondendo à QC e estabelecendo uma retrospectiva das grandes linhas do procedimento seguido, identificando novos contributos para o conhecimento e consequências práticas para uma estratégia de P&S com Espanha.



## 1. A edificação de capacidades militares europeias através do *Pooling and Sharing*

### a. Desenvolvimentos recentes na Segurança e Defesa Europeia

A construção de uma Europa mais unida, num continente que durante o século XX foi sujeito a duas guerras mundiais, tem sido uma ambição prosseguida sobretudo desde o início dos anos 1990. A UE constituiu-se na primeira potência económica e comercial do mundo, na primeira potência demográfica dos países desenvolvidos, no primeiro doador mundial para o apoio ao desenvolvimento e num dos principais contribuintes para os processos de reconstrução de países pós-conflito ou catástrofe. Os Estados mostraram querer assumir o papel correspondente ao potencial da UE na cena internacional. Em poucos anos a UE tornou-se num ator relevante para a estabilidade e a paz internacional, constituindo-se como a principal organização capaz de mobilizar instrumentos militares e civis (económicos, comerciais e diplomáticos), imprescindíveis à resolução de crises.

Contudo, o impulso dos anos 1990 esmoreceu sob as lógicas nacionais, condicionantes de uma identidade europeia. Os progressos conseguidos são frágeis. Até ao momento a UE não teve capacidade para se envolver com meios militares e civis em crises que não fossem de dimensão limitada, ou em parte já resolvidas militarmente pela intervenção da OTAN.

“Os processos de Segurança e Defesa, íntimos que são da soberania, exigem ação política” (Pinto, 2009, p. 132) para, no mínimo, identificar os seus interesses, os objetivos e as ameaças, exercício que não tem sido simples no caso da UE. Nesse sentido, tem sido positivo o percurso efetuado pelos governos europeus, para desenvolverem uma **estratégia europeia**, adequarem as **instituições** e as suas **capacidades** às mudanças estratégicas ocorridas, reforçando a sua própria segurança e a segurança internacional, procurando compatibilizá-las com o nível de ambição da UE.

Apesar de ainda limitado, o desenvolvimento dado em 2003 à **ESS** intitulada “Uma Europa segura num mundo melhor”<sup>3</sup>, permitiu que a UE chegasse a acordo quanto a uma avaliação comum da ameaça, estabelecendo objetivos claros para promover os seus interesses em matéria de segurança (UE, 2009, p. 5).

Em termos **institucionais**, o Tratado de Lisboa (MNE, 2008) comporta disposições para o aprofundamento da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e da PCSD, designadamente a criação da figura do “Alto Representante para os Negócios Estrangeiros

---

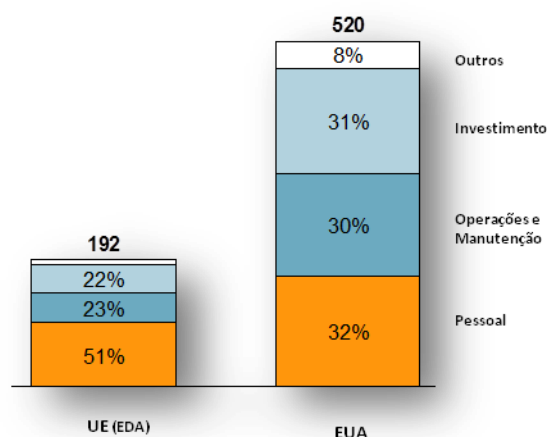
<sup>3</sup> Em 2008 passou a “Garantir a Segurança num mundo em Mudança”.



e a Política de Segurança”, a “cláusula de solidariedade”, a “cláusula de assistência mútua”, o “mecanismo de cooperação reforçada” e o “mecanismo de cooperação estruturada permanente”<sup>4</sup> (**Anexo A**).

Do ponto de vista das **capacidades** os Estados Europeus no seu conjunto evidenciavam importantes lacunas. Foi neste contexto que o Conselho Europeu de Helsínquia (1999) decidiu a criação dos *Helsinki Headline Goals 2003* (HHG), que incluíam a criação de uma Força de Reação Rápida, com um efetivo de 60.000 militares, projetáveis em 60 dias e com capacidade para permanecer num teatro de operações até um ano. A esta iniciativa seguiram-se outras, nomeadamente o estabelecimento do *European Capability Action Plan* (ECAP), os *EU Battle-Groups* (EUBG) e o HHG 2010. O EUBG teve por finalidade a criação de um conjunto de *entry forces* constituídas por 1.500 militares, projetáveis em situações de crise com um pré-aviso de três dias, proporcionando reais capacidades em termos de flexibilidade e rapidez de intervenção.

Para se edificarem estas capacidades vários foram os programas cooperativos lançados entre EM. Contudo, a UE está longe de alcançar o nível de desenvolvimento de capacidades de um modelo integrado como os EUA. Apesar dos países europeus aplicarem uma parte significativa do orçamento nas suas forças militares, os dados de 2010 relativos às despesas agregadas (**Figura nº 1**) demonstram o peso excessivo do pessoal (51%) comparativamente com os EUA (32%), que por sua vez investem os mesmos 51% em novos equipamentos e em operação (Berger, 2012).



**Figura nº 1- Divisão dos Orçamentos na UE e EUA em 2010 (10<sup>9</sup>€).**

**Fonte: (EDA, 2012)**

<sup>4</sup> O insucesso das cooperações estruturadas permanentes e a redução dos orçamentos de defesa, estão na base do desenvolvimento do P&S.



A razão do maior peso de gastos com pessoal na UE decorre da grande fragmentação das forças militares europeias geradora de duplicações, incorrendo em custos fixos muito elevados impeditivos que cada EM atinja eficiências de escala mínimas nas diversas atividades. Desta situação resultam quantidades consideráveis de equipamentos militares. Os dados mais recentes (IISS, 2012) indicam que a UE a 27 dispõe de uma quantidade significativa de viaturas blindadas (29.084), de carros de combate (6.475), de aviões de combate (2.381), de aviões de transporte (528), de helicópteros (2.568) e de navios de guerra de superfície (porta-aviões, *destroyers* e fragatas) (132)<sup>5</sup>. Contudo, alguns equipamentos são escassos como sucede com os *unmanned aerial vehicles* (85), os aviões de ataque (81), as plataformas *airborne early warning* (34) e os aviões reabastecedores (90). A persistência de lacunas importantes nas capacidades de comando, controlo, comunicações e informações, de projeção de forças e de aeromobilidade, assim como a imposição de *caveats* nacionais, enfraquecem o seu valor militar coletivo.

A UE tem, pois, uma situação dual em termos de meios com consequências nas suas capacidades militares. Dispõe de equipamentos em excesso e em parte obsoletos quando considerados no conjunto dos EM e, por outro lado, tem lacunas face à influência que pretende ter na comunidade internacional.

As crises em que a UE esteve envolvida no passado tornaram-na mais forte e mais coerente na sua capacidade de resposta. Foi assim nos Balcãs nos anos 1990, onde à incapacidade para reagir seguiu-se a criação da PCSD e um esforço substancial para posteriormente integrar os Estados envolvidos. À crise do Iraque de 2003, apontada como um exemplo de incapacidade da UE, seguiu-se o desenvolvimento da ESS. A crise na Líbia continuou a mostrar as dificuldades europeias, pelas “divisões internas, posições unilaterais e ausências de posição” (Koenig, 2011, p. 16), a que não são alheias as aludidas limitações de capacidades. Talvez fosse o momento de a UE tirar ilações e desenvolver as capacidades de *hard power* para poder reagir às sucessivas crises que têm eclodido na sua vizinhança, onde os EUA têm mostrado relutância em intervir e que, consequentemente, a limitam na projeção daquilo em que é melhor, o seu *soft power*.

#### **b. O *Pooling and Sharing***

A ESS 2003 afirma a importância da UE ter capacidades para estar à altura do seu potencial, enunciando que o recurso sistemático a meios partilhados e postos em comum reduziria as duplicações, os custos e, a médio prazo, levaria ao aumento das capacidades

---

<sup>5</sup> Número superior ao da *US Navy* em 2011 (114).



(UE, 2003, p. 12). A ESS refere-se também à criação da *European Defence Agency* (EDA), como uma das ações urgentes para o desenvolvimento do potencial da UE. O Tratado de Lisboa institucionaliza a EDA como um importante elemento do desenvolvimento de recursos militares europeus, competindo-lhe atuar no domínio do desenvolvimento de capacidades de defesa, em termos quantitativos e qualitativos (envolvendo forças e equipamento), coordenando a harmonização das necessidades militares.

O Parlamento Europeu publicou um estudo, em 2008, intitulado “*Pooling of EU Member States Assets in the implementation of ESDP*” apontando o enorme custo que a não integração da Europa na área da Defesa representa para os contribuintes. Tais custos resultam da duplicação de meios destinados à defesa pelos EM, podendo ser minimizados pela partilha de recursos (Maulny, 2008).

Neste estudo são apontadas quatro modalidades: (i) *sharing of capabilities* em que os EM criam capacidades comuns através da disponibilização de capacidades nacionais, sem que exista uma estrutura para organizar o seu emprego (caso do HHG); (ii) *pooling of capabilities* que implica a existência de uma estrutura integrada para organizar o emprego dos meios nacionais (caso do *European Airlift Centre*); (iii) *pooling through acquisition* em que as capacidades não existem nos EM sendo substituídas por capacidades multilaterais detidas pela organização multilateral (caso dos *Airborne Warning and Control System* (AWACS) da OTAN); e (iv) *role sharing* em que certas capacidades são eliminadas no pressuposto de que outro Estado as disponibilizará quando necessário. Esta modalidade pode subdividir-se em dois casos: nichos de capacidades raramente utilizadas como aviões-hospital, Unidades de Defesa Nuclear, Biológica, Química e Radiológica (NBQR) e determinadas pontes militares; capacidades raras e dispendiosas como os porta-aviões (Idem, p. 4). Como resultado a prazo, os Estados abdicam de capacidades ou equipamentos deixando de poder atuar sozinhos em todo o espetro das operações militares. Podem, por sua vez, concentrar recursos em áreas de especialização que, reciprocamente, disponibilizam aos seus parceiros.

O *pooling* de capacidades é visto como um pré-requisito para que a Europa se constitua num efetivo ator no âmbito da Segurança e Defesa. Através do *pooling* diminuir-se-iam progressivamente as capacidades nacionais, atingindo-se a prazo a integração europeia na área da Defesa.

O P&S passou a constar da agenda da PCSD a partir da reunião informal dos Ministros da Defesa de *Ghent*, durante a presidência belga (Ghent Initiative, 2010).



Para a discussão em *Ghent* foi apresentado conjuntamente pela Alemanha e Suécia um “*Food for Thought*”, propondo-se o P&S como a forma de fazer face ao impacto que a crise económica e financeira viria a ter nas capacidades militares europeias, cabendo à EDA, em estreita colaboração com o Comité Militar da UE, propor como concretizar a sua implementação. Este documento procura identificar novas áreas para intensificar a cooperação multinacional na Europa. Com essa finalidade é levantada a necessidade de uma análise sistematizada das capacidades militares e estruturas de apoio dos vários EM, categorizando-as para o P&S em três categorias:

- Categoria 1: capacidades e estruturas de apoio essenciais para o EM e por essa razão mantidas a nível estritamente nacional, limitando-se a cooperação à procura de medidas para se aumentar a interoperabilidade. São exemplos as capacidades de combate, apoio de combate e apoio de serviços em combate, *intelligence*, aviões de combate e navios de guerra;

- Categoria 2: capacidades e estruturas de apoio que possibilitam uma cooperação mais estreita, sem criarem dependências excessivas e que podem ser resumidas sob o conceito de *pooling*. Exemplos podem ser forças de apoio não projetáveis e forças de treino operacional, assim como capacidades de transporte (estratégico e tático) e logísticas;

- Categoria 3: Capacidades e estruturas de apoio onde é aceitável a dependência mútua entre EM, num quadro de emprego internacional. São exemplos as estruturas de apoio necessárias para a formação, treino e exercícios ou capacidades de desenvolvimento a longo prazo como as academias militares, infraestruturas para avaliação e certificação, treino de pilotos, assim como capacidades relacionadas com a vigilância aérea e marítima.

Como critérios para futura identificação de áreas de cooperação aponta-se a eficácia operacional, a eficiência económica e, sobretudo, as possíveis implicações políticas. Para que o P&S tenha sucesso é ainda necessário que um conjunto adicional de pré-requisitos esteja assegurado, nomeadamente a existência da mesma cultura estratégica, a proximidade regional, países com dimensão equivalente, incluindo as suas FFAA, o mesmo entendimento quanto aos objetivos de cooperação, confiança e solidariedade e iguais condições de competitividade para as ID.

Os principais bloqueios à aplicação do conceito residem nas questões políticas. O P&S baseia-se em iniciativas nacionais numa perspetiva *bottom-up*<sup>6</sup>, partindo dos próprios Estados o interesse em participar. A maior limitação está relacionada com o emprego das

---

<sup>6</sup> Ao contrário da SD cuja abordagem é *top-down*, partindo da identificação de lacunas nas suas capacidades militares a preencher pelos EM.



capacidades em *pooling*. Várias questões se levantam. O que poderá acontecer quando for necessário empregar determinada capacidade e um dos Estados participantes não estiver de acordo? Quais os procedimentos para que um Estado possa empregar as capacidades numa missão puramente nacional? Quais os procedimentos para que as capacidades possam ser empregues pela OTAN<sup>7</sup>? Como se organizará o processo de decisão para o emprego das capacidades constituídas em diferentes formatos de participação dos Estados? São questões para as quais não há resposta generalista, mas que não podem ser ignoradas nos tratados, acordos, ou memorandos de entendimento entre Estados que decidam participar em iniciativas de P&S.

O processo de construção europeia não dispõe ainda da maturidade política que permita ultrapassar as preocupações relacionadas com a soberania dos Estados. *Christian Molling* considera o P&S como uma descrição de vários formatos de cooperação na Defesa e evidencia que “a Defesa Europeia precisa mais de empenhamento político do que de soluções tecnocráticas” (Molling, 2012, p. 1). É irrealista pensar que sem o necessário empenhamento político a montante, a EDA terá poder para criar as condições para o desenvolvimento do P&S. Poderá certamente estabelecer o P&S como um objetivo da sua ação, contribuindo com estudos, facilitando iniciativas e propondo a utilização das melhores práticas. É nestes termos que a EDA vem agindo com uma dupla abordagem: por um lado desenvolver projetos de P&S e, por outro, desenvolver uma linha estratégica a longo prazo.

Nesse sentido, a EDA foi mandatada para desenvolver uma visão de longo prazo para o P&S (pós-2020), traduzindo-se numa política sustentável. Para o efeito propôs um conjunto de ações (EDA, 2012), cuja consolidação deu origem a um “Código de Conduta do P&S”, aprovado, na reunião informal de Ministros da Defesa da UE de Setembro de 2012 (**Anexo B**).

Efetivamente o P&S não é mais do que uma nova fase da cooperação na defesa, desenvolvida pela UE com resultados modestos. A duvidosa performance está relacionada com as implicações que a subjacente noção de mutualização tem na soberania dos Estados, as suas diferentes perspetivas relativamente aos riscos e ameaças consoante os espaços sub-regionais em que se inserem e as capacidades a submeter ao P&S.

A realidade é que a UE é constituída por Estados soberanos e o empenhamento político é essencial para o sucesso de quaisquer medidas de integração e de especialização,

---

<sup>7</sup> Determinados Estados da UE podem bloquear o emprego das capacidades pela OTAN, pondo em causa o princípio da não duplicação.



em particular no âmbito da Política de Defesa. Os desafios que se colocam e se irão colocar à Segurança da Europa, vindos das suas fronteiras quer para além delas, obrigam a que se criem as condições para os enfrentar. No entanto, a passagem de uma mentalidade puramente nacional para uma Identidade Europeia que possibilite uma cultura de P&S levará tempo até ter alguns resultados.

**c. A participação de Portugal em iniciativas de *Pooling and Sharing***

O P&S pode contribuir para minimizar as consequências da crise económica e financeira nos orçamentos de defesa dos EM e nas ID. Por outro lado, a crise pode ser a oportunidade para introduzir o P&S no processo de integração das Forças Militares Europeias.

Portugal tem reconhecido a importância da participação em projetos de P&S, assumindo uma posição pró-ativa na EDA, privilegiando a multilateralidade como domínio adequado à implementação das diversas iniciativas.

Os Ministros da Defesa dos 26 EM da EDA aprovaram em novembro de 2011 a prossecução de 11 oportunidades de P&S (*Helicopter Training Programme* (HTP); *Maritime Surveillance Networking* (MARSUR); *European Satellite Communication Procurement Cell*; *Multinational Modular Medical Units - Medical Field Hospitals*; *Air to Air Refuelling*; *Future Military Satellite Communications*; *Intelligence Surveillance Reconnaissance*; *Pilot Training*; *European Transport Hubs*; *Smart Munitions*; *Naval Training and Logistics*).

O sucesso destes projetos depende do compromisso dos EM e da identificação de uma nação líder. Os progressos alcançados são variáveis, refletindo o nível de compromisso por parte dos EM. Sete das 11 oportunidades mencionadas têm registado algum progresso, contrariamente às áreas de *Intelligence Surveillance and Reconnaissance*, *Military Satellite Communications*, *Smart Munitions* e *Naval Logistics* que não têm conseguido grande evolução, havendo necessidade de empenhamento dos EM, incluindo a identificação de nações líder daquelas áreas.

A posição nacional sobre as diversas áreas de P&S encontra-se definida pelo Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA), sendo o interesse no acompanhamento destas iniciativas avaliado com base nas prioridades de capacidades identificadas pelas FFAA (CEMGFA, 2011).

A participação nacional tem seguido duas linhas de ação. A primeira prende-se com a apresentação e divulgação das atividades em curso nas FFAA Portuguesas, que podem



suscitar a adesão de outros EM, permitindo o seu desenvolvimento com partilha de custos e consequente redução de encargos nacionais. Portugal propôs junto da EDA um conjunto de atividades possíveis no campo do **Training & Education** (*Fighting in Build-up Areas; Airborne Centre of Excellency; High Altitude-Low Opening and High Altitude-High Opening e Training and Shooting Facilities*).

A segunda linha de ação diz respeito à identificação de áreas de reconhecida importância, sobre as quais se deverão focalizar os esforços nacionais. “O recurso à identificação de lacunas existentes no Sistema de Forças Nacional e a edificação de capacidades para fazer face ao nosso nível de ambição, deve ser o centro de gravidade para a seleção dos projetos no âmbito das iniciativas lançadas pela UE e pela NATO” (Idem, p.3). A seleção dos projetos com potencial interesse militar nacional, tem por base as lacunas identificadas, às quais deverão ser retiradas aquelas que se considera essencial serem adquiridas de forma autónoma. A definição destas capacidades a adquirir autonomamente são definidas pelo CEMGFA, constituindo-se pelos meios de Reação Imediata, de Defesa e Vigilância Aérea e Marítima, de Busca e Salvamento, do Treino e Ensino Básico e o Apoio Sanitário de natureza territorial.

A participação de Portugal tem sido ativa nas iniciativas HTP e MARSUR. Estão também identificadas duas áreas de reconhecida importância, nomeadamente as capacidades de *Counter Improvised Explosive Devices* (C-IED) e a Pilotagem Avançada. No âmbito do C-IED, Portugal já participa no Centro de Excelência de C-IED em Espanha, tendo acolhido favoravelmente a proposta espanhola da sua disponibilização como estrutura P&S. No que respeita à Pilotagem Avançada há a registar o facto de Portugal participar, há mais de 10 anos, no *European Advanced Pilot Training*.

Ao privilegiar as iniciativas multilaterais, Portugal contribui ativamente para o levantamento de capacidades essenciais ao aprofundamento da PCSD, possibilitando às FFAA aceder a capacidades que de outro modo lhes estariam vedadas. Um pragmatismo do tipo *pool it or lose it* como sugerido pela Alta Representante da UE (Ashton, 2012), pode ser um caminho para que as FFAA Portuguesas tenham capacidades a que, dadas as circunstâncias, de outro modo nunca acederiam.

#### **d. Síntese conclusiva**

A análise efetuada permite-nos tirar várias conclusões sobre a edificação de capacidades militares europeias através do P&S.

É significativo o percurso efetuado pelos governos europeus para desenvolverem





uma **estratégia europeia**, adequarem as **instituições** e as suas **capacidades militares** ao nível de ambição da UE.

Apesar dos esforços, a UE não dispõe de um modelo integrado de capacidades militares como os EUA, confrontando-se com uma situação dual: fragmentação de forças militares geradora de duplicações, ineficiências e custos elevados e, por outro lado, lacunas em capacidades essenciais face às suas necessidades de segurança e à influência que pretende ter na comunidade internacional.

A *Ghent Initiative* lança o conceito de P&S propondo uma análise sistematizada das capacidades militares e estruturas de apoio dos vários EM em três categorias: (i) as essenciais para o EM, mantidas a nível estritamente nacional; (ii) as passíveis de *pooling* sem criarem dependências excessivas entre EM; (iii) as capacidades e estruturas onde é aceitável a dependência mútua entre EM.

O P&S pressupõe algum grau de integração e de especialização das capacidades militares, para o qual é essencial o empenhamento político dos EM. Para que o P&S tenha sucesso é necessário que um conjunto de pré-requisitos esteja assegurado, nomeadamente a mesma cultura estratégica, a proximidade regional, países com dimensão equivalente, incluindo as suas FFAA, o mesmo entendimento quanto à cooperação, confiança e solidariedade e iguais condições de competitividade para as ID.

O *pooling* é visto como um pré-requisito para que a Europa se constitua num efetivo ator no âmbito da Segurança e Defesa, diminuindo-se progressivamente as capacidades nacionais e atingindo-se a prazo a integração europeia na área da Defesa.

Em resposta à QD1, verifica-se que Portugal tem acompanhado as iniciativas europeias de P&S, avaliando as oportunidades de participação com base nas prioridades identificadas pelas FFAA.

A participação nacional tem seguido duas linhas de ação: a divulgação das atividades em curso nas FFAA que possam suscitar a adesão de outros EM (*Training & Education*) e a seleção de projetos lançados pela UE (HTP, MARSUR, C-IED, Pilotagem Avançada) que contribuam para edificação de capacidades necessárias à satisfação do nosso nível de ambição. Portugal tem privilegiado as iniciativas desenvolvidas a nível multilateral, contribuindo deste modo para o aprofundamento da PCSD.

Considera-se validada a Hip1, uma vez que a adesão criteriosa ao P&S multilateral apresenta oportunidades para Portugal que se traduzem na melhoria das suas capacidades de defesa e na sua afirmação na PCSD.





## **2. Caracterização das relações luso-espanholas e tendências de evolução**

### **a. A evolução recente das relações bilaterais entre Portugal e Espanha**

Em quase nove séculos de História, a presença de Espanha é uma constante na política externa portuguesa, com maior ou menor intensidade. Por determinismo geográfico a Espanha continuará a ser o nosso único vizinho. Ignorá-la não é opção nas relações externas de Portugal, nem na Defesa.

Fazer uma retrospectiva do passado, ainda que recente, contribui para a identificação dos traços definidores da especificidade das relações entre Portugal e Espanha. Por outro lado, a reflexão sobre o passado é importante no momento de ponderação do reforço das relações bilaterais, quando o futuro é marcado por sinais de incerteza e de alguma imprevisibilidade resultantes da dupla crise - a europeia e a interna dos dois países. A Espanha atravessa ainda um período de alguma agitação nas pretensões independentistas de algumas autonomias.

Salazar entendia que “Portugal, vivendo paredes meias com a Espanha, tinha necessariamente de se preocupar com a sua sorte”, enquanto Franco afirmava que os dois países peninsulares eram “irmãos siameses” e a fronteira entre os dois Estados não passava de “um tabique” (Rodrigues, et al., 2011, pp. 146-147). Os regimes políticos dos dois países foram os únicos que sobreviveram às mudanças democráticas na Europa Ocidental pós-II Guerra Mundial e que, trinta anos depois, fizeram a transição para a democracia, marcando o início de uma nova vaga de democratização europeia e internacional, prosseguida com o fim da Guerra-Fria e o colapso dos totalitarismos europeus.

Contudo, a semelhança de percursos e da natureza dos regimes não alterou as diferenças estratégicas que caracterizavam os dois países. As suas posições no que respeita ao alinhamento internacional foram sempre distintas. A Espanha nunca se demarcou claramente da Alemanha e da Itália, mas também não entrou na guerra ao lado do Eixo, situação que teria provavelmente levado à anexação de Portugal que, segundo o Ministro dos Negócios Estrangeiros Espanhol, Serrano Suñer, “geograficamente não tinha o direito de existir” (Idem, p. 148). Os dois Estados sustentaram reciprocamente os seus estatutos de neutralidade. Portugal manteve a sua velha aliança com Inglaterra.

Em 1949 Portugal integrou a OTAN como membro fundador, sobrepondo-se as razões geoestratégicas ao significado do regime. A Espanha ficou de fora por ser considerada um regime totalitário, sendo submetida a uma certa marginalização internacional e só em 1982 viria a inserir-se na mesma Aliança.



Após a democratização dá-se a adesão simultânea dos dois Estados às Comunidades Europeias em 1986. A diferenciação estratégica persiste com Portugal a manter uma linha “atlantista e anti-federalista, próxima da Inglaterra, da Holanda e da Dinamarca, enquanto a Espanha se aproxima de um europeísmo federalista, ao lado da Alemanha e da França” (Ibidem). Posteriormente, Portugal quis afirmar o seu europeísmo, integrando o “pelotão da frente” da construção europeia, o espaço *Schengen* e mais tarde a moeda única, ao mesmo tempo que se opunha à reforma institucional que favorecia os “grandes” onde se incluía a Espanha. Apesar dos esforços, o alinhamento era incontornável e Portugal passou a convergir com as posições da Espanha. A convergência nas políticas europeias levou a uma acelerada integração dos dois Estados, cujo resultado é de uma profundidade tal que escapa aos Governos nacionais. Portugal perdeu a autonomia na gestão da sua relação com Espanha.

A convergência estratégica da Península resultou também da referida entrada da Espanha na OTAN. A determinação de Portugal em manter a sua especificidade passou pela diferenciação dos territórios dos dois países, sob diferentes Comandos da Aliança. A tradicional ligação aos EUA através da integração do *Iberian Atlantic Command* (IBERLANT) no *Allied Command Atlantic* (ACLANT) diminui a partir de 2003 com a constituição do *Allied Joint Force Command Lisbon* (JFCLisbon) e desapareceu na última reestruturação de Comandos, em 2011, com o fim desta estrutura.

A perda de relevância estratégica de Portugal acentua-se com a crise transatlântica na sequência dos atentados de 2001, em que Espanha dá mostras de um invulgar dinamismo atlantista. A iminente intervenção norte-americana no Iraque em 2003 gerou divisões entre opositores (Alemanha e França) e apoiantes (Grã-Bretanha, Portugal, Espanha e os novos aliados da Europa Central), proporcionando um novo protagonismo do Governo de Espanha que teve o seu expoente na Cimeira das Lajes<sup>8</sup> a anteceder a invasão. Um ano depois, com as eleições em Espanha muito marcadas pelos atentados de Madrid de 11 de março de 2004, o novo governo espanhol decide “tirar a Espanha da foto dos Açores” (Idem, p. 159) e manda retirar as tropas do Iraque. Apesar da especificidade da intervenção no Iraque, marcada pela ausência de mandato da Organização das Nações Unidas (ONU), o realinhamento estratégico de Espanha com a Europa continental não se refletiu numa diminuição da sua participação na OTAN, onde se manteve um aliado fiável e representativo através das missões em curso nos Balcãs. Neste contexto a postura

---

<sup>8</sup> EUA, Grã-Bretanha, Espanha e Portugal.



estratégica portuguesa ganhou pela sua estabilidade, mas o episódio não foi suficiente para o estabelecimento da diferenciação.

Finalmente, a convergência estratégica reflete-se até no alinhamento na relação preferencial com o Brasil, que a Espanha inclui na sua iniciativa atlantista da “Ibero-América”.

Como resultado, os dois países até aqui com estratégias distintas, partilham pela primeira vez as mesmas linhas de ação na política externa, como também os mesmos objetivos estratégicos: na OTAN e nas relações transatlânticas, na UE, na América Latina e no reforço de laços ibero-americanos (em particular com o Brasil) e no *Magreb*. Passámos da autonomia estratégica para uma situação em que corremos o risco de contaminação dos objetivos estratégicos de cada país pela convergência adquirida (Cruz, et al., 2009, p. 158). A Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) é o único espaço de diferenciação para Portugal.

A convergência estratégica pela quase “contaminação” dos objetivos estratégicos é marcadamente influenciada pela assimetria estratégica entre os dois países. A desproporção entre Portugal e Espanha, é evidente em todos os fatores de avaliação do poder. Esta diferença de poder faz com que os dois países tenham perceções diferentes na relação com o outro. Enquanto a Espanha tem um lugar central nas relações externas portuguesas, a inversa não é verdadeira, exceto em alguns períodos da sua História.

O processo de integração europeia gerou uma integração peninsular à escala regional que no âmbito da economia se processou a uma velocidade superior à europeia<sup>9</sup>. A incapacidade para desenvolver uma economia diferenciadora face a Espanha e a proximidade do mercado, facilitaram a penetração das instituições financeiras e das empresas espanholas na economia portuguesa e abriram o mercado espanhol às empresas portuguesas. Do ponto de vista económico, a península passou a ser vista do exterior como um espaço único com centralidade em Madrid, onde passaram a estabelecer-se as grandes multinacionais.

O aprofundamento das interdependências vem juntar-se às diferenças de poder entre os dois Estados, fazendo da relação entre Portugal e Espanha uma relação profundamente desequilibrada. A situação não é nova. Noutras ocasiões, Portugal compensou os perigos de uma relação desequilibrada com alianças externas, de forma a

---

<sup>9</sup> Em 25 anos o comércio externo de Portugal com Espanha passou de 5% para 30%. Portugal recebe 9% das exportações espanholas, sendo o seu 3º mercado mais importante, depois da França e da Alemanha. (Rodrigues, et al., 2011, p. 151).



diminuir as suas vulnerabilidades. Fê-lo aliando-se à potência marítima para compensar a vocação continental espanhola. Hoje, fruto da integração comum nos grandes espaços que são a UE e a OTAN, tal parece ter deixado de ser possível.

A crise económica e financeira revelou a fragilidade da aparente unidade ibérica. A Espanha empenhou-se em evitar uma intervenção externa, procurando demarcar-se da situação portuguesa. Num primeiro momento de crise, a opção espanhola foi a negação da interdependência peninsular, enquanto a Portugal interessava evitar o resgate através daquela associação. Numa situação de crise financeira conjuntural, os interesses nacionais falaram mais alto do que a solidariedade peninsular, demonstrando as fragilidades das assimetrias entre os dois países, que condicionam as opções políticas portuguesas. É interessante notar que, persistindo as mesmas circunstâncias de crise, se projete a mutualização das capacidades militares, mas se recuse a mutualização das dívidas.

O momento exige reflexão quanto à ação estratégica, evitando interdependências maiores do que as que já existem e consequências mais graves do que aquelas que o país atravessa para recuperar a sua soberania financeira.

#### **b. As relações bilaterais no âmbito da Defesa**

Portugal e Espanha mantiveram uma relação significativa no âmbito da Defesa no período pós-instauração da democracia, regulada pelo Tratado de Amizade e Cooperação de 22 de Novembro de 1977.

No sentido de “incrementar as relações bilaterais de defesa entre si [...], reforçadas pela integração em espaços comuns de Segurança e Defesa (OTAN e UEO<sup>10</sup>), pela prossecução de interesses comuns na UE” (Simão et al., 1998), e para conferir um novo enquadramento ao relacionamento entre os dois países, foi assinado em 1998 um Protocolo de Cooperação, pelos Ministros da Defesa dos dois países, Eduardo Serra e Veiga Simão, englobando os Acordos já firmados entre ambos os Ministérios e FFAA.

Este Protocolo é uma referência no relacionamento bilateral da Defesa, pelo aprofundamento da cooperação entre as FFAA dos dois países e pela constituição de uma Comissão Mista Luso-Espanhola, tendo como objetivo a promoção de ações nas áreas de política internacional de defesa e militares.

Na XXII Cimeira Luso-Espanhola realizada em Badajoz, em 2006, foi proposto um novo modelo de cooperação bilateral ao nível político, através da criação do Conselho Luso-Espanhol de Segurança e Defesa (CLESD). O modelo de funcionamento ficou

---

<sup>10</sup> União da Europa Ocidental (UEO)

definido em Janeiro de 2008 (**Figura nº 2**) durante a primeira reunião do CLESD, aquando da XXIII Cimeira realizada em Braga.



**Figura nº 2 - Modelo de Funcionamento do CLESD**

Fonte: (DGPDN/MDN, 2012)

No plano estritamente bilateral, a cooperação militar entre Portugal e Espanha reflete-se na existência de um conjunto de 18 documentos sob a forma de acordos, protocolos, memorandos e declarações (**Anexo C**), em áreas tão distintas como o intercâmbio de tripulações, a cooperação técnico-logística, a cartografia militar, a defesa aérea, a formação de pilotos de helicóptero, o sobrevoo e aterragem de aeronaves militares, a segurança marítima, as ID e o intercâmbio académico.

A realização do III CLESD, na cidade do Porto, em maio de 2012, trouxe novos desenvolvimentos a esta cooperação bilateral. Na abertura dos trabalhos o Primeiro-Ministro de Portugal referiu-se à “importância do exercício em curso de racionalização e mutualização das capacidades de defesa da Aliança e da UE (SD e P&S) no atual constrangimento orçamental e financeiro, bem como das potencialidades que encerra para o reforço da cooperação bilateral, devendo o CLESD ser utilizado como laboratório de ideias luso-espanhol em matéria de economia de Defesa” (DGPDN, 2012). Na mesma ocasião, o Presidente do Governo de Espanha, afirmou a disponibilidade de Madrid para trabalhar com Portugal no quadro da SD e do P&S.

Posteriormente, em novembro de 2012, foi assinada em Madrid pelos Ministros da



Defesa de Portugal e de Espanha, uma “Declaração de intenções conjunta para o reforço da cooperação no âmbito da Defesa”, (**Anexo D**), constituindo um marco nas relações bilaterais da Defesa. Com esta Declaração afirma-se a intenção de cooperar em dois domínios fundamentais para as FFAA: o planeamento de capacidades e o emprego de forças. No âmbito do planeamento de capacidades (estratégia genética) assume-se o “estabelecimento de consultas sobre os processos de planeamento de capacidades de cada país”, a fim de explorar as oportunidades de SD e P&S. No emprego de forças é intenção “estabelecer consultas sobre o planeamento de emprego de forças efetuado ao nível de cada um dos países” no âmbito da OTAN e UE, no quadro de Resoluções das Nações Unidas, em operações de *Non-combatant Evacuation Operations* (NEO) e em missões de auxílio decorrentes de situações de catástrofes naturais ou de emergência humanitária. Apesar de se tratar de “intenções” cuja materialização passará pela realização de “consultas”, não deixa de ser assinalável a abertura política nacional, sabendo-se das diferenças significativas entre os dois países, nomeadamente no que respeita aos recursos alocados à Defesa, que obrigam a uma cautelosa ponderação das suas implicações.

Espanha tem manifestado vontade em intensificar a cooperação com Portugal no domínio da Defesa, aprofundando o quadro de cooperação existente entre ambos os países.

Desta postura é reveladora a difusão, ainda que por via informal, de um estudo elaborado pelo CESEDEN, destinado a apoiar a decisão do *Jefe del Estado Mayor de la Defensa* (JEMAD), onde se propõem linhas para incrementar a atual cooperação luso-espanhola no âmbito da defesa, com vista a uma tomada de decisão sobre modalidades a apresentar ao CEMGFA (CESEDEN, 2012)<sup>11</sup>. Neste estudo afirma-se a predisposição para aprofundar a cooperação, cujos resultados são considerados aquém das capacidades atuais em praticamente todos os campos da Defesa e “na maioria dos casos com Portugal como recetor ou beneficiário dos mesmos“. Sugere-se a possibilidade de “inclusão da componente de segurança dura, que cada Estado deve ser capaz de assegurar *per se*, e partilhar algumas das missões permanentes em tempo de paz, como as relacionadas com a vigilância dos espaços marítimos e aéreos de soberania”. Daqui ressalta explicitamente a segurança dura e, ainda que implicitamente, uma vontade orientada para o espaço marítimo e aéreo sob responsabilidade nacional. O estudo é sugestivo do interesse em passar para uma nova fase nas relações bilaterais peninsulares, mas tem como referências casos que não são transponíveis para o relacionamento bilateral entre Portugal e Espanha. A Brigada

---

<sup>11</sup> Documento disponibilizado pela Direção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN).



Franco-Alemã, a Brigada anfíbia Anglo-Holandesa, ou o recente Acordo de Defesa Franco-Britânico, são situações em que (exceto no caso Anglo-Holandês<sup>12</sup>), existe uma simetria estratégica, em particular nas capacidades militares dos intervenientes, situação que não tem paralelo entre Portugal e Espanha.

As linhas de ação a desenvolver (**Anexo E**) incluem praticamente todas as áreas de atuação das FFAA, Propõem-se medidas concretas como a partilha dos meios de vigilância marítima da Zona Económica Exclusiva (ZEE) de ambos os países, a integração dos sistemas de Comando e Controlo para a vigilância dos espaços marítimos e a distribuição de zonas de responsabilidade de Busca e Salvamento. Sugere-se a possibilidade dos dois países partilharem funções de representação externa no âmbito da defesa. Trata-se claramente de medidas para passar do domínio da cooperação para uma integração com a correspondente cedência de soberania.

As ações propostas vão além dos preceitos avançados para o P&S, demonstrando vontade clara e inequívoca de alterar o *status quo* no domínio da Defesa. Este mesmo desiderato é revelado pelo Tenente-General Manuel Mestre, da Força Aérea de Espanha, num artigo da Revista “Pontos de Vista” intitulado “Pós-Iberismo na Segurança e Defesa”, onde afirma ser possível fazer-se muito mais “se formos capazes de abandonar o atavismo intelectual que nos tem prejudicado durante tantos anos, como é o caso do conceito de soberania” (Mestre, 2012, p. 70). Os argumentos e sugestões apresentadas estão em linha com o exposto no estudo do CESEDEN, incluindo as diversas linhas de ação, subentendendo-se uma concordância de análise sobre o tema.

Em entrevista<sup>13</sup> concedida no âmbito desta investigação, o mesmo Oficial-General explicitou alguns pontos do artigo, considerando “ser necessário ir mais além” e que “o P&S é algo para além da cooperação; para continuarmos a falar de cooperação então basta o que temos”. O entrevistado refere como razões fundamentais para o P&S, o facto de Portugal e Espanha pertencerem à OTAN e à UE, terem os mesmos interesses, enfrentarem os mesmos riscos e ameaças, e atravessarem uma crise financeira. Fala em “integração e em especialização das FFAA de ambos os países e na necessidade de entrar nas questões de soberania”, cujo conceito na atualidade tem que ser discutido. Não identifica nenhuma área da Segurança e Defesa que para Espanha não seja passível de P&S com Portugal,

---

<sup>12</sup> A posição geográfica da Holanda permite-lhe gerir parcerias com vários vizinhos, evitando uma relação de interdependência com apenas um Estado.

<sup>13</sup> O Tenente-General Manuel Mestre, era o Comandante do JFCLisbon, funções que exerceu até ao encerramento deste Comando da OTAN, consequência da última reestruturação de comandos.





realçando a importância das aquisições conjuntas de armamento. Cita o Acordo de Defesa Franco-Britânico e dá como exemplos de iniciativas de P&S entre Portugal e Espanha a criação de uma Brigada Luso-Espanhola, um *Battle-Group* Ibérico ou o levantamento de uma capacidade de *Intelligence*. Quanto às missões das FFAA sublinhou a partilha da Busca e Salvamento e do Patrulhamento Marítimo, através da utilização do meio que estiver mais próximo do evento. Sugeriu a existência de uma estrutura permanente ao nível operacional para a integração do planeamento de forças e do seu emprego e concluiu afirmando que, nas atuais circunstâncias de crise financeira “os nossos povos não nos perdoarão sabendo que podíamos garantir melhor a nossa segurança e defesa com menores custos” (Mestre, 2012).

Em síntese, este alto responsável das FFAA de Espanha considera o conceito de P&S a via para o aprofundamento das relações bilaterais no sentido da integração e especialização.

Sendo razoável considerar-se que a relação entre os dois países vizinhos, pertencentes à OTAN e UE, deveria estar um patamar acima do refletido no normativo que rege as atuais relações, também é prudente que nesta relação se evite qualquer processo de “integração” ou de “especialização” militar, sempre desfavorável ao pequeno Estado.

O domínio bilateral constitui um caso particular do P&S obrigando a que, além da vontade política, estejam reunidas condições muito específicas para o seu funcionamento, tal como referido no Capítulo 1. A proximidade regional com Espanha é óbvia, sendo razoável aceitar que estejam assegurados outros pré-requisitos como a existência da mesma cultura estratégica, haja confiança, solidariedade e os mesmos objetivos de cooperação, que são em si valores importantes no relacionamento bilateral. Contudo, para que o P&S tenha sucesso é ainda necessário que os países tenham dimensão equivalente, incluindo as suas FFAA e que as ID tenham iguais condições de competitividade, condições que são impossíveis de reunir dadas as assimetrias estratégicas existentes.

Finalmente, não se pode ignorar a atual situação financeira nacional, que não recomenda o envolvimento em projetos de P&S que sendo potenciadores de poupanças a prazo, exigem investimentos significativos no presente.

### **c. Síntese conclusiva**

A análise efetuada às relações luso-espanholas revelou elementos importantes sobre as realidades dos dois países e as condições para o P&S.

Apesar das semelhanças de percursos e da natureza dos regimes anteriores à





transição para a democracia, os dois países mantiveram sempre as suas diferenças estratégicas. Com a evolução do processo de integração europeia produziu-se uma acelerada integração económica dos dois Estados, e a perda de autonomia de Portugal na sua relação com Espanha. A convergência estratégica resultou também da entrada da Espanha na OTAN. A CPLP constitui atualmente o espaço de diferenciação estratégica de Portugal.

A cooperação bilateral na Defesa é significativa, resultando em 18 acordos, protocolos, memorandos e declarações.

A criação do CLESD, em 2008, trouxe um novo modelo de cooperação bilateral de que resulta a Declaração de intenções conjunta para o reforço da cooperação no âmbito da Defesa.

Espanha tem demonstrado vontade em intensificar as relações bilaterais através do P&S. O estudo do CESEDEN evidencia-o, propondo ações em praticamente todas as capacidades e missões das FFAA Portuguesas. As mesmas propostas puderam ser confirmadas em entrevista concedida pelo Tenente-General Mestre, da Força Aérea Espanhola.

Quanto às condições para o P&S com Espanha, além da óbvia proximidade regional, parece razoável aceitar como assegurados pré-requisitos como a existência da mesma cultura estratégica, confiança, solidariedade e entendimento comum quanto aos objetivos de cooperação. Dadas as assimetrias estratégicas entre os dois países não se encontram reunidas outras condições para o sucesso do P&S, nomeadamente a dimensão equivalente dos países, incluindo as suas FFAA e iguais condições de competitividade das suas ID.

Conclui-se assim, pela validação parcial da Hip2, porque não se encontram reunidas todas as condições para a implementação do P&S. Contudo, dada a categorização das capacidades passíveis de P&S, podem desenvolver-se iniciativas de que não resulte perda de autonomia por integração ou especialização de capacidades das FFAA.

Dá-se uma resposta condicionada à QD2, uma vez que, caracterizando-se as atuais relações luso-espanholas pela integração económica e convergência estratégica, pela excelência das relações na Defesa e nas FFAA, podem evoluir através do P&S, desde que assegurados os limites à especialização e integração.



### **3. Linhas de ação no âmbito de uma estratégia nacional para o *Pooling and Sharing* com Espanha – possibilidades e limites**

#### **a. Generalidades**

O P&S é um modelo de desenvolvimento de capacidades militares com enfoque multinacional. A participação de Portugal na OTAN e na PCSD faz-se num quadro multinacional. A transposição do mesmo conceito para uma relação bilateral levanta interrogações não negligenciáveis pelas dependências que se podem gerar face a outro Estado, sem os equilíbrios compensatórios da multinacionalidade.

A necessidade de um racional que permita identificar as iniciativas bilaterais de P&S com Espanha aceitáveis e exequíveis na óptica do interesse nacional, levou-nos a identificar **áreas vitais para Portugal, a manter a nível estritamente nacional**. Através de um exercício de delimitação pela negativa, estas áreas vitais deverão ficar **excluídas de qualquer iniciativa de P&S com Espanha**.

O estabelecimento deste racional reveste-se de particular sensibilidade, uma vez que a aplicação do conceito na relação com Espanha, implica que se pondere politicamente a perda de soberania e de autonomia que derivam da participação em determinadas iniciativas de P&S. Apesar das boas razões para o aprofundamento das relações de cooperação no âmbito da Defesa, a perda de soberania e de autonomia face a Espanha, é muito sensível numa relação desigual, marcada por uma enorme assimetria estratégica e uma conjuntura de fraqueza para Portugal.

#### **b. Funções essenciais das Forças Armadas**

Durante algum tempo a noção de ameaça pareceu perder o sentido no Ocidente e o desejo legítimo de bem-estar sobrepôs-se às preocupações com a segurança. Não foi necessário muito tempo para que se clarificassem algumas realidades.

Uma primeira constatação relaciona-se com o ambiente de **complexidade** crescente do mundo em que vivemos, com múltiplos centros de decisão, alguns de contornos indefinidos, dificilmente identificáveis, a tender para um sistema inextrincável e hipercomplexo. Evidenciou-se também a existência de um elevado grau de **incerteza**, dificultando a observação dos fenómenos correntes e a identificação das tendências e, consequentemente, a prospetiva e o planeamento estratégico. Tanto a complexidade como a incerteza são noções difíceis de serem racionalizadas e reduzidas a conceitos. Permitem, contudo, destacar uma característica necessária às FFAA nas atuais circunstâncias: **prontidão**.



Constatou-se também que as **ameaças não desapareceram**, pois persiste uma multiplicidade de ameaças e riscos não convencionais, que colocam em causa a segurança, exigindo respostas adequadas. As ameaças revelam-se sobretudo pela criminalidade organizada, terrorismo, fundamentalismos, Estados falhados e proliferação de armas de destruição massiva. Os riscos assumem a dimensão ambiental, humanitária e pandémica.

Nesta nova envolvente, o conceito de Segurança regista duas evoluções fundamentais. Primeiro, ultrapassa a preocupação primária de Segurança dos Estados. É, também, a segurança das pessoas, estabelecendo um quadro de **Segurança Humana** baseado no respeito pelos direitos fundamentais das pessoas e do património. Segundo, contra riscos, ameaças e conflitos transnacionais, a resposta baseia-se, essencialmente, na cooperação internacional, daí resultando um quadro de **Segurança Cooperativa**, tendência que se vem consolidando nas duas últimas décadas no Sistema Internacional, admitindo a Defesa e a Segurança como instrumentos importantes ao serviço da paz internacional e não apenas como instrumentos exclusivos do interesse nacional.

Neste contexto, interessa particularmente a Portugal considerar a dimensão territorial da Segurança e Defesa, relativamente à qual coexistem duas tendências aparentemente contraditórias. Por um lado a progressiva desterritorialização dos Estados, consequência dos interesses económicos e financeiros globalizados e, sobretudo, da ideia de que os grandes espaços suprem as insuficiências dos Estados. Por outro, o reforço das identidades nacionais e a reafirmação das soberanias territoriais, resultantes do agravamento das insuficiências energéticas, da escassez de recursos alimentares e de água potável e, dos limites à exploração de recursos minerais essenciais ao desenvolvimento.

Portugal não pode alhear-se desta realidade, atendendo ao seu “território” relativamente extenso, definido pelo espaço continental, os arquipélagos dos Açores e da Madeira e todo o espaço marítimo correspondente à ZEE com 1.683 milhões de quilómetros quadrados, a maior da Europa e a quinta maior do mundo. Com o futuro redimensionamento deste espaço à escala da extensão da Plataforma Continental além das 200 milhas náuticas, “Portugal é um país a caminho dos quatro milhões de quilómetros quadrados” (Abreu, et al., 2012, p. 124). Pensar Portugal a esta escala, obtendo direitos exclusivos para a exploração dos recursos naturais do leito e do subsolo marinhos, relança a questão territorial, “projetando Portugal para uma dimensão que transforma radicalmente o seu posicionamento internacional” (Rodrigues, 2012, p. 10).

Este espaço por si só não representa poder mas, continua, todavia, a ser um fator



essencial na definição do poder nacional. A sua extensão pode também constituir uma vulnerabilidade, caso não se disponha de capacidade para o explorar, vigiar e/ou controlar. Compete ao Estado garantir as condições para o exercício adequado da soberania sobre aquele espaço, que não deixará indiferentes os interesses alheios, incluindo os dos aliados e amigos.

A vigilância e controlo do espaço territorial não podem ser feitos sem um elemento de força que reside nas FFAA. A presença populacional contribui para esse fim, mas são as FFAA que constituem a sua garantia em última instância. O território também pode ser protegido de forma jurídica, mas tal não pode acontecer de modo prolongado, uma vez que a Defesa não pode ser meramente jurídica e declaratória, sendo fundamental o seu suporte pela força coerciva. É imprescindível a existência de um elemento de força dissuasora que impeça pela força das armas qualquer ação externa que ponha em causa a autoridade do Estado (Gama, 2013).

As FFAA são igualmente um elemento central na ordem interna do Estado, porque também aqui são a última *ratio regis*. Constituem o vetor decisivo na ordem interna quando os problemas já não são resolúveis pela investigação criminal ou ação policial<sup>14</sup>.

É neste quadro que as FFAA têm que garantir um conjunto de funções essenciais à segurança, soberania e independência nacional. A utilidade de um critério para sistematizar estas funções não tem sido opção nos documentos estruturantes da DN. Em França, por exemplo, vem sendo empregue o conceito de “função estratégica”, optando-se por uma sistematização do papel das FFAA e da compreensão pela sociedade civil da necessidade de determinadas capacidades (Sarkozy, 2008).

Em termos nacionais são as Missões Específicas das Forças Armadas (MIFA) que explicitam as missões decorrentes das orientações gerais do conceito de ação militar, do nível de ambição e das orientações específicas definidas no Conceito Estratégico Militar. Normalmente esta informação não está acessível dado o seu detalhe, a natureza militar e o seu caráter reservado.

Esta análise permite-nos identificar e caraterizar quatro **Funções Essenciais das Forças Armadas (FEFA)**.

Em primeiro lugar, uma função de **Prevenção** baseada no conhecimento e antecipação como aptidões indispensáveis à gestão da complexidade e da incerteza. O recurso aos sistemas de informações para acompanhamento das situações de potencial

---

<sup>14</sup> Como é o caso dos Estados de Sítio e de Emergência.



ameaça ou risco, a avaliação contínua das ameaças à segurança nacional e a antecipação de cenários de emprego permitem a orientação e preparação para a missão e, a otimização de recursos.

Segundo, as FFAA têm que assegurar uma função de **Defesa** militar no Território Nacional (TN), através de forças e meios estrategicamente distribuídos por um dispositivo territorial que constitui a sua base geradora e de apoio, que garante a vigilância e controlo do Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente e propicia uma função de presença pela proximidade com as populações, contribuindo para a coesão territorial e para o apoio em situação de catástrofe.

Em terceiro lugar, uma função de **Proteção** dos cidadãos nacionais e do seu património. Decorrente da necessidade de respostas para a dimensão da Segurança Humana, a Proteção exige capacidades à medida das situações de vulnerabilidade nacional dos cidadãos, das instituições, das infraestruturas e do património em geral, face às ameaças transnacionais e aos riscos ambientais.

Finalmente, uma função de **Intervenção** militar baseada na projeção de forças em operações, em qualquer parte do TN, no cumprimento da missão inalienável de defesa militar ou em situações de calamidade e, no plano externo, em missões NEO ou de Segurança Cooperativa, no âmbito dos sistemas e das alianças.

A materialização destas funções traduz-se numa diversidade de cenários de emprego das FFAA, diretamente associados à nossa especificidade como país, com um passado histórico, a sua geografia e os compromissos assumidos. A diversidade explica a necessidade do país dispor de umas **FFAA polivalentes e permanentemente adaptáveis**, características desfavoráveis à especialização apologizada pela mutualização de capacidades através do P&S. Esta tem sido a realidade das duas últimas décadas, exigindo desde 1991 um empenhamento quase incessante das capacidades das FFAA em cenários e missões diversificadas.

### **c. Capacidades de Ação Militar Crítica e possíveis iniciativas de *Pooling and Sharing* com Espanha**

O elemento central do Planeamento de Defesa são as capacidades militares. Adriano Moreira evidencia-nos um caminho para a sua definição segundo “duas perspetivas que podem eventualmente coincidir ativamente no tempo”. A primeira implica “a definição plausível de uma relação entre objetivos e capacidades” como sucedeu noutras épocas da nossa História. A segunda, mais ajustada à situação atual do país e que avaliza a



perspetiva desenvolvida para as FEFA e as capacidades militares daí decorrentes, “tem em vista a relação do espaço geográfico em que a Nação estaciona, com os desafios que a circunstância lhe dirige [...]” (Moreira, 2011, p. 12).

A afetação dos recursos nacionais necessários ao apetrechamento das capacidades militares, constitui uma equação entre os **recursos desejáveis** e os **possíveis** (Barrento, 1997, p. 282). Compete à Política estabelecer o equilíbrio desta equação e a assunção dos correspondentes riscos.

Com o conceito de CAMC pretende-se definir o núcleo duro das capacidades das FFAA que, pela sua especificidade no cumprimento das missões de soberania do Estado, este tem de assegurar autonomamente, não sendo passíveis de P&S. Esta definição por exceção permitirá identificar “as iniciativas de P&S aceitáveis e exequíveis, no quadro de uma estratégia nacional para o relacionamento bilateral com Espanha”.

Portugal tem a situação invejável de se inserir num espaço onde, nas atuais circunstâncias, não se identificam ameaças à integridade territorial. Caso se venham a verificar, conta com a solidariedade dos seus aliados na OTAN e na UE. No entanto, este princípio dos Tratados de *Washington* e de Lisboa não dispensa o país de ter uma **capacidade de resposta própria** que represente de forma inequívoca a sua determinação em garantir a soberania no seu espaço territorial e a sua própria defesa, pelo menos enquanto não são desencadeados os mecanismos de defesa coletiva.

A primeira contribuição que Portugal pode dar para a paz e segurança internacional consiste, sobretudo, em **garantir a sua própria paz e segurança**, devendo para isso dotar-se das capacidades que assegurem essa finalidade no seu espaço territorial.

A questão territorial constitui, portanto, o primeiro fator determinante do critério para identificação das CAMC. O Estado Português não pode prescindir de capacidades militares próprias, não partilháveis, para garantir a Segurança e Defesa do seu território e população. Essa é uma missão das FFAA, não partilhável e no desempenho da qual não têm substituto. Isto mesmo foi afirmado pelo CEMGFA, quando razões conjunturais o levaram a afirmar publicamente que “competem às FFAA a sua inalienável e intransferível responsabilidade pela defesa militar da integridade do território nacional”<sup>15</sup> (Pinto, 2007).

O segundo fator determinante refere-se às capacidades de que o Estado não pode prescindir para assegurar os seus compromissos internacionais, afirmando-se como um

---

<sup>15</sup> Afirmção do CEMGFA, General Valença Pinto, clarificadora da função essencial das FFAA, na cerimónia de fim de missão das Forças Nacionais Destacadas na Bósnia Herzegovina, em 20 de março de 2007.



aliado confiável e credível.

Com base nestes elementos e considerando as FEFA identificámos 13 CAMC.

No âmbito da **Prevenção**:

- Um Sistema de Informações Militares, que permita desenvolver os estudos prospetivos, **identificar e antecipar eventuais ameaças** externas aos espaços de soberania nacional, possibilitando em tempo a prontidão das FFAA. As informações militares são igualmente essenciais nos Teatros de Operações exteriores onde as FFAA sejam empregues<sup>16</sup>;

- Sistemas de Informação e Comunicação Operacional, que garantam o **domínio da informação** aos comandantes militares e aos decisores políticos envolvidos.

Para a **Defesa**:

- Forças e meios operacionais com prontidão adequada para **garantir a integridade territorial, a defesa do espaço aéreo e marítimo nacional** e cujo pré-posicionamento num dispositivo territorial equilibrado assegure uma função de presença e proximidade com as populações, contribuindo para a coesão territorial e para o apoio em situações de catástrofe;

- **Vigilância e controlo** militar dos espaços aéreo e marítimo sob jurisdição nacional, a fim de garantir a soberania nacional naqueles espaços e a liberdade de comunicação entre as diversas parcelas do TN.

Na **Proteção**:

- **Busca e salvamento** de acordo com os compromissos internacionais assumidos por Portugal;

- **Apoio militar de emergência** em situação de catástrofe natural ou tecnológica, ou em caso de ataque terrorista de grande dimensão<sup>17</sup>;

- Proteção contra ameaças e riscos **NBQR**<sup>18</sup>;

- Apoio **hospitalar** de base territorial;

- **Ciberdefesa** de sistemas de informação críticos;

- Proteção de **infraestruturas críticas** e pontos sensíveis<sup>19</sup>.

Na função **Intervenção** as CAMC são as inerentes às necessidades operacionais para projetar e sustentar as Forças em operações e conduzir a sua retração:

---

<sup>16</sup> As informações são partilháveis como já sucede com Espanha.

<sup>17</sup> Pode ser empregue em P&S. Espanha dispõe da *Unidad Militar de Emergencias* (UME).

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> Infraestruturas críticas e pontos sensíveis: militares; judiciárias; policiais; alimentação; água; Comunicações; Energia; Finanças; Saúde; Indústria e Transportes.





- **Projeção** e retração das Forças;
- **Sustentação** em operações;
- **Proteção da Força**.

A intervenção de Forças Militares pressupõe preparação e flexibilidade para atuar num largo espectro de operações. Tudo indica que num horizonte temporal alargado as operações militares de envergadura no TN sejam improváveis, com exceção das situações de crise grave resultante de uma catástrofe natural, de acidente tecnológico ou de atentado terrorista de grande dimensão.

As operações militares decorrerão sobretudo fora do TN, por vezes a grandes distâncias, para defesa dos nossos interesses de segurança e dos aliados (segurança cooperativa), para proteger os nossos cidadãos quando necessário e para exercer uma ação exclusiva no apoio à política externa do Estado. Estas operações serão fundamentalmente de resposta a crises, com características multinacionais, onde a interoperabilidade é um requisito essencial, pressupondo cooperação. No entanto, o contributo nacional não deve confundir-se com o espanhol, razão pela qual a projeção da força deve ser feita autonomamente. Estas operações são o resultado da vontade nacional em participar, pelo que devem evidenciar-se como uma ação exclusivamente nacional.

As NEO constituem um caso particular. As operações deste tipo ocorrem normalmente em territórios de países com os quais Portugal tem uma relação histórica, razão pela qual devem ser sempre planeadas com outros países, nomeadamente Espanha, França, Reino Unido e Bélgica. Ocorre ainda o facto de que o país que realiza a operação se responsabilizar também pela recolha dos restantes cidadãos europeus.

Pelas razões expostas, as CAMC devem ficar excluídas de qualquer iniciativa de P&S com Espanha. No entanto, é difícil estabelecer axiomas sobre o assunto, uma vez que as CAMC dependem de dois fatores essenciais: um resultante da conjuntura de segurança que possa afetar diretamente os interesses nacionais e outro de ordem estritamente nacional, relacionado com as características e funções permanentes do Estado.

As FFAA constituem um sistema de sistemas, em que cada capacidade depende da combinação eficiente de um ou mais componentes funcionais de Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Infraestruturas e Interoperabilidade (DOTMLPII), pelo que a classificação como CAMC é afetada pela dificuldade em estabelecer uma fronteira entre o que é ou não partilhável. Uma análise das possibilidades de partilha em cada um daqueles componentes permite afinar o critério quanto à identificação das CAMC





e, complementarmente, identificar possíveis iniciativas de P&S com Espanha.

Da integração dos dois países na OTAN resulta já uma partilha profunda no que se refere à Doutrina, à Organização e à Interoperabilidade.

No treino é possível distinguir duas situações. O treino básico formatador da cultura organizacional nacional não é partilhável. O treino especializado e avançado é partilhável, assim como o treino de forças militares.

As Lideranças não são partilháveis. A formação inicial nas Academias Militares deve manter-se a nível nacional pela sua vocação enformadora da cultura organizacional e dos valores militares nacionais. Ao longo da carreira é possível encontrar períodos de formação partilháveis em diversos cursos de qualificação e especialização. A preparação das elites para o desempenho dos cargos mais elevados na hierarquia militar deve manter-se em ambiente estritamente nacional.

As Infraestruturas de apoio podem ser partilháveis em função das características e fins a que se destinam, nomeadamente o treino.

Pelas suas especificidades tanto o Pessoal como o Material são áreas fundamentais na edificação das capacidades, exigindo particular atenção.

O Pessoal é em si um limite ao P&S. É vital que as capacidades nacionais sejam providas apenas por cidadãos nacionais. Os militares são também símbolos do país que representam. O Pessoal confere às FFAA o seu cariz nacional. Com o fim da conscrição Portugal e Espanha seguiram modelos próprios de profissionalização das suas FFAA. Contudo, diferentemente de Espanha, em Portugal as FFAA compõem-se exclusivamente de cidadãos portugueses.

O Material tem uma função instrumental, constituindo o domínio onde é possível desenvolver o P&S dentro dos limites de uma certa independência, conferida pelas ID nacionais<sup>20</sup>. Em condições específicas, o desenvolvimento, a aquisição e a manutenção conjunta de determinado equipamento permite ganhos de escala.

Os programas cooperativos para equipamentos são já uma prática corrente entre países europeus. Portugal é, inclusivamente, um dos países mais participativos nestes programas. Pode explorar-se este tipo de iniciativas em P&S com Espanha, cobrindo a totalidade ou partes do ciclo de vida de um equipamento como explicitado na **Figura nº 3**.

---

<sup>20</sup> Para garantir alguma independência um país deve possuir ID. Durante as Campanhas de África, as ID nacionais permitiram ultrapassar algumas limitações à venda de material de guerra a Portugal.



Figura nº 3 - Ciclo de vida de um Programa.

Fonte: (EDA, 2012)

Os processos de aquisição de novos equipamentos podem trazer oportunidades de P&S para os dois países pelos benefícios resultantes do fator de escala. Um exemplo prático diz respeito à aquisição de Viaturas Táticas Ligeiras Blindadas (VTLB) que o Exército necessita para operações em ambientes operacionais onde persiste a ameaça de engenhos explosivos improvisados. A aquisição destas viaturas estava prevista na Lei de Programação Militar para o período 2006-2011, não se tendo concretizado. A lacuna foi colmatada em 2006, com a aquisição de algumas viaturas por ajuste direto e empréstimo por parte de países aliados, no caso os EUA e, curiosamente, a Espanha.

Sabendo que Espanha estava em negociações com a empresa URO, *Vehículos Especiales, S.A.* para a aquisição de 770 VTLB (fontes abertas), o Exército propôs à tutela a aquisição das mesmas viaturas em P&S, com vantagens previsíveis pela economia de escala nos custos de aquisição, formação, treino e manutenção (GabCEME, 2012).

No desenvolvimento e produção de novos equipamentos devem ser avaliadas as vantagens proporcionadas pelo P&S. As ID nacionais apesar de terem dimensão praticamente simbólica quando comparadas com as espanholas<sup>21</sup>, dispõem de nichos de capacidades nas áreas das comunicações, *software* e aeronáutica, que podem ser explorados.

As possibilidades de P&S são também significativas nas fases de Operação e de Desmilitarização nas quais, de acordo com o modelo da EDA se concentram 80% dos custos do ciclo de vida de um programa de equipamento. Na fase de Operação é possível encontrar oportunidades de P&S no treino e manutenção, assim como nos *upgrades* tecnológicos. A desmilitarização é uma área de interesse para a indústria nacional dada a capacidade existente.

<sup>21</sup> A assimetria entre as ID nacionais e as espanholas é limitativa das iniciativas P&S, onde o pressuposto é a partilha.



#### **d. Síntese conclusiva**

A principal contribuição que Portugal pode dar para a paz e a segurança internacionais consiste em garantir a sua própria paz e segurança.

A caracterização das FEFA é concludente quanto à necessidade do país dispor de umas FFAA polivalentes e permanentemente adaptáveis.

O conceito de CAMC permite identificar as áreas vitais a excluir de qualquer iniciativa de P&S com Espanha, assim como as iniciativas de P&S aceitáveis e exequíveis entre os dois países.

Há dois fatores determinantes para a identificação das CAMC: (i) a questão territorial, na medida em que Portugal não pode prescindir de capacidades militares próprias, não partilháveis, para garantir a Segurança e Defesa do seu território e população, responsabilidade inalienável e intransferível das FFAA; (ii) as capacidades imprescindíveis para assegurar de forma confiável e credível os compromissos internacionais assumidos por Portugal.

Identificaram-se 13 CAMC:

- (1) Sistema de Informações Militares;
- (2) Sistemas de Informação e Comunicação Operacional;
- (3) Forças e meios operacionais para garantir a integridade territorial, a defesa do espaço aéreo e marítimo nacional, cujo pré-posicionamento assegure uma função de presença e proximidade com as populações;
- (4) Vigilância e controlo militar dos espaços aéreo e marítimo sob jurisdição nacional;
- (5) Busca e salvamento;
- (6) Apoio militar de emergência;
- (7) Proteção contra ameaças NBQR;
- (8) Apoio hospitalar de base territorial;
- (9) Ciberdefesa de sistemas de informação críticos;
- (10) Proteção de infraestruturas críticas e pontos sensíveis;
- (11) Projeção e retração das Forças;
- (12) Sustentação em operações;
- (13) Proteção da Força.

Da análise dos componentes funcionais de uma capacidade (DOTMLPII), concluiu-se que o Pessoal é em si um limite ao P&S, sendo vital que as capacidades nacionais sejam



providas apenas por cidadãos Portugueses, incluindo, obviamente, as Lideranças. Há oportunidades de P&S com Espanha na Doutrina, Organização, Interoperabilidade, Infraestruturas, Treino (com exclusão do treino básico) e, sobretudo, no Material, ao longo do ciclo de vida dos Programas de equipamentos.

Validou-se a Hip3 na medida em que há capacidades que não são suscetíveis de P&S com Espanha, as quais foram definidas e identificadas como CAMC, dando resposta à QD3. Por outro lado, confirmou-se a Hip4 dado que há iniciativas às quais se pode aplicar o conceito de P&S com Espanha, desde que não incluam CAMC, nem criem dependências mútuas, respondendo, deste modo à QD4.



#### **4. A dimensão constitucional da Defesa e das Forças Armadas face ao *Pooling and Sharing* com Espanha**

##### **a. Generalidades**

No decurso deste trabalho centrámos a análise do P&S no âmbito do processo de construção europeia, nas relações bilaterais com Espanha e no domínio específico das FEFA e das CAMC. Para completar o estudo consideramos fundamental analisar as implicações da mutualização de capacidades militares com Espanha nos princípios estabelecidos na Constituição da República Portuguesa (CRP), naquilo que vem sendo designado como “Constituição da Defesa” (Miranda, 2007, p. 69).

A pertinência desta análise sobrevém da noção evidenciada ao longo do trabalho, de que a implementação de projetos de mutualização de capacidades com as FFAA espanholas, tem incidências que podem comprometer preceitos relativos à DN e às FFAA, contraditando a base da ordem jurídica que é a Constituição. Em nosso entender, o desenvolvimento de iniciativas de P&S na perspetiva idealizada a partir da “*Ghent initiative*”, pode ter reflexos na própria estrutura do Estado.

##### **b. As implicações no domínio dos direitos e deveres relativos à defesa**

A CRP é a lei fundamental do Estado, o seu estatuto jurídico, fundamento e limite do poder político. A ela cabe, inevitavelmente, um papel central no enquadramento das FFAA e da Defesa (Idem, p. 68), que se exprime até no modo como lhes confere relevância explícita ao dedicar-lhes o seu Título X – Defesa Nacional.

Apesar de relevantes, as questões relativas à Defesa e às FFAA vêm suscitando escassa atenção por parte de constitucionalistas, comparativamente com outros assuntos<sup>22</sup>. Esta realidade pode ser interpretada em dois sentidos: por um lado pela estabilidade do preceituado constitucional sobre as questões da Defesa e das FFAA e, por outro, como um certo distanciamento dos especialistas nos assuntos constitucionais relativamente à realidade das FFAA, frequentemente entendidas como uma instituição fechada. Os temas que têm estimulado interesse relacionam-se, sobretudo, com a “subordinação do poder militar ao poder político, as limitações que o Direito da Defesa determina nos direitos fundamentais dos cidadãos, bem como a onerosidade dos deveres que a estes últimos são impostos”<sup>23</sup> (Morais, et al., 2000, p. 31).

---

<sup>22</sup> São raros os estudos sobre o assunto. Os mais significativos são de autoria dos constitucionalistas Jorge Miranda e Carlos Blanco de Moraes.

<sup>23</sup> Exemplos: a extinção dos Tribunais Militares em tempo de paz, a compressão da autonomia dos Chefes Militares, a redução de efetivos e dos encargos financeiros com o pessoal, a desconstitucionalização do serviço militar obrigatório e a flexibilização das restrições aos direitos dos militares.



Na nossa Constituição a DN é entendida numa perspetiva ampla. A DN “tem por objetivos garantir, no respeito da ordem internacional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas” (art.º 273º), constituindo uma obrigação do Estado assegurá-la. Esta definição abrangente é posteriormente desenvolvida nos diversos documentos estruturantes da DN.

No que respeita especificamente à garantia da independência nacional, os Princípios Fundamentais da Constituição definem-na como a primeira das tarefas fundamentais do Estado, devendo para tal “criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam” (art.º 9º). Salvo melhor opinião, neste princípio fundamental omite-se uma referência à criação das condições militares, como fator essencial para a promoção e mesmo para a garantia da independência nacional, de onde se exclui qualquer envolvimento de Estados terceiros, fora dos compromissos internacionais assumidos.

Em Portugal, tal como noutros Estados soberanos e democráticos, a Defesa Militar representa apenas parte da DN, donde se supõe uma organização multissetorial em que as FFAA desempenham uma função central, ainda que, no atual quadro constitucional delimitada à Defesa Militar da República (art.º 275º). Note-se que é utilizada a palavra República, em vez de Nação ou Pátria. A palavra Pátria é empregue na Constituição unicamente no Título da Defesa Nacional e das Forças Armadas. Curiosamente, a menção à Pátria não é feita explicitamente a propósito das FFAA, mas estabelecendo que “a defesa da Pátria é direito e dever fundamental de todos os portugueses” (art.º 276º), evidenciando que a sua defesa não se esgota nas funções militares. A Constituição não estabelece distinção entre a Pátria e a República Portuguesa, que são uma e a mesma coisa, acolhendo “um conceito republicano de Pátria e de Nação” (Idem, p. 251).

O direito a defender a Pátria, que é também um dever é, portanto, formalmente explicitado na Constituição. A Pátria representa um valor único, indissociável da natureza e da razão de existência das FFAA e estas “compõem-se exclusivamente de cidadãos portugueses” (art.º 275º). Independentemente do tipo de prestação de serviço militar, esta norma não deixa dúvidas quanto à base da organização das FFAA.

Nestes termos, pode ser de duvidosa constitucionalidade que, fora dos compromissos internacionais assumidos nos Tratados, em situação de paz e sem quaisquer razões de excecionalidade, o Estado venha a comprometer-se com modalidades bilaterais



de mutualização de capacidades militares com Espanha, que possam pôr em causa o direito e dever constitucional dos cidadãos portugueses em defenderem a Pátria.

A possibilidade de desenvolvimento de um modelo diferente de FFAA, tendencialmente integradas através da partilha de capacidades militares, também aparenta uma contradição de princípios. Por um lado as FFAA passariam a ter um papel diminuído como instituição nacional e como uma das dimensões da instituição Estado. Por outro lado, qualquer alteração do modelo nacional de FFAA poderia pôr em causa “a unicidade das FFAA nacionais como especificação da unidade do Estado e da unicidade do poder” (Miranda, 2007, p. 79). Em caso extremo pôr-se-ia em causa o próprio Estado.

Esta interpretação pode parecer demasiado restritiva, atendendo a que a atividade da DN e das FFAA é fortemente condicionada pelas mutações estratégicas da envolvente externa e o próprio Estado evolui na sua inserção internacional. Contudo, apesar das mudanças na situação internacional, dos conceitos estratégicos de defesa e militar e da própria organização e tipologia das missões das FFAA, não estará em causa a firmeza conferida pela Constituição à DN e às FFAA. Outra coisa vem a ser o modo como se interpretam juridicamente essas normas, fruto sobretudo, da participação no projeto europeu, com a crescente interdependência entre os seus EM e da consequente mudança no conceito clássico de soberania. Por esta razão, podem resultar perspetivas diferentes daquela anteriormente exposta.

Na verdade, a situação de Portugal alterou-se significativamente desde o primeiro texto da Constituição em democracia. A Constituição de 1976 corresponde a um Estado isolado do ponto de vista político. Apesar da adesão à OTAN (1949), à ONU (1955) e à *European Free Trade Association* (EFTA) (1959), Portugal manteve-se um Estado relativamente sozinho até 1974. O conceito de soberania vigente pouco diferia do conceito de soberania renascentista, associado a uma ideia de Estado autossuficiente.

Quando a Constituição foi redigida em 1976 havia necessidade de manter a participação do Movimento das Forças Armadas no exercício do poder político, através do Conselho da Revolução. Este órgão manteve-se até à primeira revisão constitucional em 1982, data do enquadramento das FFAA no sistema democrático, altura em que os poderes de revisão constitucional foram exercidos pela primeira vez pela Assembleia da República (AR) no processo de revisão constitucional de 1982, que redefine as estruturas do exercício do poder político, sendo extinto o Conselho da Revolução e criado o Tribunal Constitucional (República, 2013).



Nas revisões subsequentes até à sétima revisão constitucional, correspondente à Constituição em vigor, pouco se alterou o Direito Constitucional da DN e das FFAA.

A Constituição de 1976 ligava as FFAA à defesa da Constituição, através das competências do Conselho da Revolução. Ainda hoje, a fórmula através da qual os militares fazem o seu Juramento de Bandeira constitui um compromisso quanto à guarda da Constituição: “Juro, como português e como militar guardar e fazer guardar a Constituição e as leis da República [...]”. Jorge Miranda considera que “numa democracia estabilizada, as FFAA não têm nenhuma atribuição de defesa da Constituição e das instituições. Tal incumbe, sobretudo, aos tribunais (*máxime* ao Tribunal Constitucional)” (Miranda, 2007, p. 72). Apesar do juramento ser um compromisso individual, não deixa de ter significado o seu desajustamento interpretado à luz da evolução da própria Constituição.

Por outro lado, os efeitos da globalização da economia e das ameaças à segurança acentuaram a interdependência entre os Estados. No caso de Portugal tornaram-se evidentes as profundas alterações introduzidas no conceito clássico de soberania, sobretudo pela adesão às Comunidades Europeias e pela evolução do processo de construção europeia pós-*Maastricht*. Na representação progressista de Cooper, do mundo em três níveis, a que correspondem Estados de três tipos<sup>24</sup> (Cooper, 1996), Portugal integra a ordem pós-moderna. Nesta nova ordem, característica da construção europeia, os Estados deixam de enfatizar a soberania no sentido clássico, para aceitarem uma interferência recíproca, tanto nos assuntos internos como nos externos, em que as fronteiras se tornam irrelevantes e onde a segurança se baseia na transparência, interdependência, abertura e vulnerabilidade mútua.

É nesse sentido que a pertença ao projeto europeu impõe uma abordagem sistémica e integradora da Constituição, não podendo interpretar-se o Título X – Defesa Nacional, de forma desgarrada do Art.º 7º (Relações internacionais), pela abertura que este confere a um movimento de ações comuns com a UE, necessárias à sua construção e aprofundamento, designadamente no âmbito da PESC e da PCSD (Silva, 2013).

Este é, certamente, um considerando a ter no envolvimento nacional em iniciativas europeias como o P&S, às quais supõe dar abertura. Por isso, a salvaguarda das funções essenciais das FFAA através da preservação de um conjunto de capacidades militares

---

<sup>24</sup> Pré-moderno: o Estado não cumpre o critério *weberiano* de deter o monopólio legítimo do uso da força; moderno: o Estado detém o monopólio da força e está preparado para usá-la; pós-moderno: colapso do Estado moderno para dar lugar a uma ordem superior em vez da desordem.



nacionais não partilháveis, como definido no capítulo anterior, constitui a norma prudente a considerar nas decisões sobre esta matéria, acautelando os preceitos constitucionais.

**c. As implicações no domínio da organização política, quanto à forma jurídica das relações bilaterais com Espanha**

As relações bilaterais luso-espanholas assumem uma multiplicidade de modalidades. No entanto, no que diz respeito à Defesa, é importante que se tenha consciência da extraordinária revolução que a mutualização de capacidades militares com Espanha traria ao país. Ainda há memória das épocas em que a lógica estratégica face a Espanha se baseava numa postura de defesa, caracterizada pela interdição ou reserva de informação no acesso a dados sobre as capacidades e meios militares nacionais. Apesar das enormes mudanças, persiste um espírito de defesa na sociedade portuguesa, que é cultural e identitário, e não apenas geracional, uma vez é comum a várias gerações. Passar para o extremo da partilha dessas capacidades, sem que haja razões determinantes, pode ser um absurdo estratégico para algumas perspetivas telúricas mais fundadas no fator histórico e sociológico do que na análise conjuntural. A abertura sem reservas à mutualização de capacidades seria equacionável num quadro de pertença à UE e à OTAN e, de inquestionável estabilidade e perenidade destas duas organizações, realidades sem garantias absolutas<sup>25</sup>.

É normal que o relacionamento bilateral da Defesa e das FFAA se baseie em compromissos vinculativos traduzindo-se em atos com alguma formalidade. Com Espanha têm-se utilizado Declarações, Acordos Técnicos e Memorandos de Entendimento.

De uma forma geral estes atos têm sobretudo relevância administrativa, não revestindo nem a forma nem a solenidade de um Tratado, faltando-lhes, consequentemente, o *empowerment* inerente à natureza destes atos legislativos. Por se tratar de Acordos, também não são submetidos ao acompanhamento e fiscalização da AR, nomeadamente quanto à sua constitucionalidade (Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias) ou às suas implicações para a DN (Comissão de Defesa Nacional). Esta ausência de acompanhamento tem como consequência (ou virtude) a fraqueza dos compromissos firmados, pelo facto de não disporem de tradução jurídica própria, não passando de “acordos de cavalheiros” permitindo, deste modo, ao Estado desvincular-se de determinada conduta.

O mesmo tipo de informalidade tem sido seguido pela UE, recorrendo a

---

<sup>25</sup> A crise internacional tem levantado dúvidas quanto à evolução da UE. As alterações na Estratégia dos EUA concentrando a atenção na região Ásia/Pacífico constituem importante desafio para a OTAN.



documentos não vinculativos baseados no princípio da boa fé, constituindo uma etapa de preparação e de abertura de caminhos para uma fase mais sólida de compromissos.

Esta via parece-nos também a mais adequada ao aprofundamento do relacionamento bilateral com Espanha, evitando qualquer compromisso através de tratado ou acordo geral de defesa. A “Declaração de intenções conjunta para o reforço da cooperação no âmbito da Defesa” assinada pelos Ministros da Defesa de Portugal e de Espanha, a que nos reportámos no capítulo 2 (**Anexo D**), pode constituir uma base de trabalho adequada para uma primeira fase, com características desejavelmente experimentais, que possibilite, se necessário, a reversibilidade dos projetos, sem graves prejuízos nacionais. A pertinência de um enquadramento mais solene, sob a forma de tratado e com a edificação das indispensáveis estruturas militares, teria que inevitavelmente ocorrer, se porventura no futuro se evoluísse para a integração e especialização das FFAA dos dois países, situação que não reúne as condições estratégicas indispensáveis à sua exequibilidade.

### **c. Síntese conclusiva**

Concluimos que a mutualização de capacidades militares com Espanha, pode conflitar com a base da ordem jurídica nacional que é a Constituição.

No domínio dos direitos e deveres relativos à defesa, o Estado Português não pode comprometer-se com modalidades bilaterais de mutualização de capacidades militares com Espanha, que possam pôr em causa o direito e dever constitucionais dos cidadãos portugueses em defenderem a Pátria. O desenvolvimento de umas FFAA tendencialmente integradas com Espanha poria em causa a unicidade das FFAA Portuguesas e, no limite, o próprio Estado.

No entanto, uma abordagem menos restritiva e mais sistémica e integradora da Constituição pode conduzir a outras interpretações. Considerando a evolução do conceito de soberania e da própria inserção internacional do Estado, atendendo à conjuntura estratégica e, principalmente, à abertura conferida pela CRP a um movimento de ações comuns com a UE, necessárias à sua construção e aprofundamento, designadamente no domínio da PESC e da PCSD, é expectável a produção de argumentação a favor do P&S, de que resulte maior integração das capacidades da Defesa Europeia.

No domínio da organização política, quanto ao enquadramento formal de uma nova fase do relacionamento bilateral com Espanha, concluimos que deve manter-se alguma informalidade, sendo evitada a forma de tratado ou acordo geral de defesa. Numa primeira



fase, as iniciativas devem desenvolver-se com características experimentais, de modo que seja possível, se necessário, a reversibilidade dos projetos, sem graves prejuízos nacionais.

A Constituição não explicita qualquer impedimento ao P&S no âmbito de alguns componentes funcionais das capacidades, designadamente no Material.

Consideramos validada a Hip5, uma vez que os preceitos constitucionais relativos à DN e às FFAA são restritivos mas não impedem a concretização de projetos de P&S entre Portugal e Espanha. Respondemos à QD5, identificando as implicações constitucionais relativas à mutualização de capacidades militares com Espanha.



## Conclusões

O conceito europeu de P&S, à semelhança da SD na OTAN, tem sido apresentado como uma solução para os efeitos da crise económica e financeira nos orçamentos de defesa e nas capacidades dos Estados da UE, visando a desfragmentação das capacidades militares europeias, através da eliminação de duplicações e da edificação de novas capacidades. O P&S pressupõe algum grau de integração e de especialização militar, para o qual é essencial o empenhamento político dos Estados. Enquanto a edificação de capacidades multinacionais tem revelado algum progresso, são raras as iniciativas bilaterais e, as que ocorrem, reúnem condições muito específicas, como no caso franco-britânico. A aplicação do conceito às relações bilaterais luso-espanholas, sendo compreensível atendendo à proximidade geográfica, levanta interrogações relativas à História, às realidades geopolíticas, à especificidade das relações peninsulares e aos interesses nacionais.

O trabalho investiga a temática da mutualização de capacidades, na óptica do estabelecimento de contributos para a definição de uma estratégia bilateral para o P&S com Espanha. Com a intenção de o delimitar, concentrámos a atenção em três áreas fundamentais: o conceito de P&S, as relações luso-espanholas e a formulação de contributos para uma estratégia nacional de P&S com Espanha. Tivemos em consideração três dimensões do problema, correspondentes a distintas preocupações para Portugal: a europeia, numa perspetiva multilateral; a sub-regional, decorrente do caso específico das relações bilaterais com Espanha; e a estritamente nacional.

Na sequência de um trabalho de pesquisa documental e bibliográfico e do recurso a entrevistas, estabelecemos a QC *“Que linhas de ação devem ser adotadas no âmbito de uma estratégia nacional para o P&S com Espanha?”*, condutora do raciocínio de investigação.

A análise efetuada ao longo do trabalho permitiu avaliar as cinco Hip formuladas, as quais foram confirmadas, ainda que parcialmente no caso da Hip2, permitindo responder às QD identificadas, apresentando-se uma síntese dos resultados no **Apêndice 1**.

Numa fase inicial a investigação orientou-se para o aprofundamento do conceito de P&S, no contexto da edificação de capacidades militares europeias. Constatámos que, apesar do percurso efetuado pelos governos europeus para desenvolverem uma **estratégia europeia**, adequarem as **instituições** e as suas **capacidades militares** ao nível de ambição da UE, esta não dispõe de um modelo integrado de capacidades militares, confrontando-se



com uma situação dual: fragmentação de forças militares geradora de duplicações, ineficiências e custos elevados; lacunas em capacidades essenciais face às suas necessidades de segurança e à influência que pretende ter na comunidade internacional.

A investigação evidencia as consequências da aplicação do P&S para a soberania dos Estados. O P&S é visto como um pré-requisito para que a Europa se constitua num efetivo ator no âmbito da Segurança e Defesa, diminuindo-se progressivamente as capacidades nacionais e atingindo-se a prazo a integração europeia na área da Defesa. O P&S pressupõe o empenhamento político dos EM.

O estudo das relações luso-espanholas proporcionou elementos de análise fundamentais a considerar no P&S. No passado, Portugal e Espanha mantiveram sempre as suas diferenças estratégicas. Com a entrada da Espanha na OTAN e, sobretudo, com a evolução do processo de integração europeia, produziu-se uma acelerada integração dos dois Estados e a perda de autonomia de Portugal na relação com Espanha.

Consideramos razoável aceitar como assegurados alguns pré-requisitos para o P&S com Espanha, como a existência da mesma cultura estratégica, confiança, solidariedade, entendimento comum quanto à cooperação e, obviamente, a proximidade regional. Contudo, é nosso entendimento que, dadas as assimetrias estratégicas entre os dois países, não se encontram reunidas outras condições necessárias para o sucesso do P&S, nomeadamente a dimensão equivalente dos países, incluindo as suas FFAA e iguais condições de competitividade das suas ID.

O aprofundamento das interdependências conjugadas com as diferenças de poder entre Portugal e Espanha, fazem da relação entre os dois Estados uma relação profundamente desequilibrada e, conseqüentemente, desfavorável à integração e especialização através da mutualização de capacidades militares, como objetivado pela UE.

Ainda assim, dada a categorização das capacidades passíveis de P&S, podem desenvolver-se iniciativas de que não resulte perda de autonomia das FFAA.

Da investigação resultam três contributos para o conhecimento: a clarificação do conceito de P&S, a identificação e caracterização das **FEFA** e, o conceito de **CAMC**, cujo desenvolvimento se revelou capital na resposta à QC desta investigação.

O P&S tem na sua génese a noção de mutualização de capacidades militares entre Estados, objetivo que é compreensível na perspetiva do processo gradual de construção europeia. A sua aplicação pressupõe algum grau de integração e de especialização das FFAA, com consequências para a soberania dos Estados.



As FFAA têm que exercer quatro funções inalienáveis para garantia da segurança e independência nacional: **Prevenção, Defesa, Proteção e Intervenção**. A materialização destas funções traduz-se numa diversidade de cenários de emprego das FFAA, associados à nossa especificidade como país, com o seu passado histórico, a sua geografia e os compromissos assumidos. A diversidade recomenda a necessidade de umas **FFAA polivalentes e permanentemente adaptáveis**, características desfavoráveis à especialização apologizada pela mutualização de capacidades através do P&S.

Desenvolvemos o **conceito de CAMC**, como o núcleo duro das capacidades que afetam diretamente a soberania do Estado, a assegurar autonomamente, não passíveis de P&S com Espanha. Identificámos treze CAMC, agrupadas nas FEFA.

**Prevenção:** (1) Sistema de Informações Militares; (2) Sistemas de Informação e Comunicação Operacional.

**Defesa:** (3) Forças e meios operacionais para garantir a integridade territorial, a defesa do espaço aéreo e marítimo nacional, cujo pré-posicionamento assegure uma função de presença e proximidade com as populações; (4) Vigilância e controlo militar dos espaços aéreo e marítimo sob jurisdição nacional.

**Proteção:** (5) Busca e salvamento; (6) Apoio militar de emergência; (7) Proteção contra ameaças NBQR; (8) Apoio hospitalar de base territorial; (9) Ciberdefesa de sistemas de informação críticos; (10) Proteção de infraestruturas críticas e pontos sensíveis.

**Intervenção:** (11) Projeção e retração das Forças; (12) Sustentação em operações; (13) Proteção da Força.

Consideramos o Pessoal um limite ao P&S, sendo vital que as capacidades nacionais sejam providas apenas por cidadãos portugueses.

Através da análise dos componentes funcionais das capacidades militares (DOTMLPPII), verificámos que, com exclusão das CAMC, o P&S com Espanha é aplicável a iniciativas que envolvam capacidades partilháveis sem criarem dependências mútuas. Identificaram-se oportunidades em diversos componentes funcionais das capacidades: Doutrina, Organização, Interoperabilidade, Infraestruturas, Treino (exceto o treino básico) e, sobretudo, no Material, ao longo do ciclo de vida dos Programas de equipamentos.

Finalmente, concluímos que a implementação de projetos de mutualização de capacidades militares com Espanha, pode conflitar com a Constituição em dois domínios:

- Nos direitos e deveres relativos à defesa, consubstanciados no direito e dever de defesa da Pátria e no imperativo das FFAA serem constituídas por cidadãos nacionais. O



desenvolvimento de umas FFAA tendencialmente integradas com Espanha poria em causa a unicidade das FFAA Portuguesas e, no limite, o próprio Estado. Assumimos esta posição sem prejuízo de interpretações menos restritivas da Constituição, resultantes da evolução do conceito de soberania e da própria inserção internacional do Estado, designadamente no âmbito da PCSD;

- No domínio da organização política, quanto ao enquadramento de uma nova fase do relacionamento bilateral com Espanha, concluímos que deve manter-se alguma informalidade, sendo evitada a forma de tratado ou acordo geral de defesa.

Consideramos que a DN e as FFAA devem continuar a privilegiar o P&S multilateral, como a opção que melhor serve o interesse nacional e o desenvolvimento da PCSD.

No entanto, a conjugação da vontade política com o interesse militar pode determinar a adesão a iniciativas de P&S com Espanha.

Nessa circunstância, recomendamos 12 linhas de ação a adotar no âmbito de uma estratégia nacional para o P&S com Espanha, cujo enunciado responde à QC:

- (1) Integrar as FEFA na metodologia do Planeamento de Defesa, acrescentando coerência e compreensibilidade ao processo;
- (2) Adotar o método das CAMC para a identificação das capacidades a excluir do P&S;
- (3) Utilizar os componentes funcionais das capacidades (DOTMLPII) para identificação de áreas de interesse para P&S;
- (4) Explorar as oportunidades de P&S no âmbito do Material, das Infraestruturas de apoio e do *Training and Education*;
- (5) Recusar ações de P&S no âmbito do Pessoal, da Liderança e da formação de base (Academias Militares e Instrução Básica);
- (6) Desenvolver o planeamento operacional das NEO e das ações de resposta em situação de catástrofe em P&S;
- (7) Manter a participação em missões no âmbito da ONU, UE e OTAN, como ações exclusivamente nacionais, sem prejuízo da cooperação durante as operações;
- (8) Privilegiar o desenvolvimento de ações com Espanha inseridas nas oportunidades de P&S de matriz multilateral em desenvolvimento na UE. Concertar, por exemplo, a participação nos projetos HTP, MARSUR, C-IED e *Training & Education*;
- (9) Ter como objetivo um relacionamento bilateral de P&S equilibrado, evitando



ações em que Portugal seja apenas recetor ou beneficiário das capacidades espanholas;

(10) Submeter as iniciativas de P&S a uma fase experimental, testando-as quanto à sua fiabilidade, de modo que seja possível reverter os projetos sem graves prejuízos nacionais;

(11) Evitar a forma de tratado ou acordo geral de defesa e a constituição de estruturas militares permanentes para enquadramento das iniciativas de P&S;

(12) Finalmente, atendendo ao possível desenvolvimento do P&S, recomendamos a análise das suas implicações jurídico-constitucionais.





## **Bibliografia**

- Abreu, M, Coelho, P, Lourenço, N, 2012. *Extensão da Plataforma Continental, Um Projeto de Portugal - Seis anos de missão (2004-2010)*. Lisboa: EPUL.
- Ashton, C, 2012. View from the Top - "Pool it or loose it" is becoming a reality. *European Defence Matters*, 02, p. 15.
- Barrento, A, 1997. Redimensionamento das Forças Armadas. *Revista Militar*, Abril, pp. 281-303.
- Berger, R, 2012. *Pooling and Sharing: the cost of non-cooperation in European defence*, Brussels: EDA.
- CEMGFA, 2011. *Memorando Nº 049/CEMGFA/2011 - Edificação de Capacidades na UE/NATO - Pooling & Sharing e Smart Defence*, LISBOA: s.n.
- CESEDEN, 2012. *Nota para JEMAD*, Madrid: s.n.
- Cooper, R, 1996. *The post-modern state and the world order*. London: Demos.
- Cruz, A, Telo, A, Vitorino, A, 2009. *Pilares da Estratégia Nacional*. Lisboa: IDN.
- Duarte, AP, 2003. *O Equilíbrio Ibérico Séc.XI-XX História e Fundamentos*. Lisboa: IDN
- DGPDN, 2012. *III CLESD*, s.l.: s.n.
- EDA, 2012. *Pooling & Sharing - Discussion Paper*, Brussels: EDA.
- GabCEME, 2012. *Ofício proposta de Cooperação Bilateral para a aquisição de Viaturas Táticas Ligeiras Blindadas (VTLB)*. Lisboa: s.n.
- Gama, J, 2013. *As Forças Armadas Portuguesas na Estratégia Portuguesa Contemporânea*, Entrevistado por Hermínio Maio. IESM, 26 fevereiro 2013.
- Ghent Initiative, 2010. *Food for Thought, European Imperative, Intensifying Cooperation in Europe*, Berlin and Stockholm: s.n.
- Grupo de Reflexão de Segurança e Defesa Nacional, 2011. *Forças Armadas. A continuação do processo de transformação*. Lisboa: Instituto Humanismo e Desenvolvimento.
- IISS, 2012. *The Military Balance 2012*. s.l.:The International Institute for Strategic Studies.
- Koenig, N, 2011. The EU and the Libyan Crisis: In Quest of Coherence?. *Instituto Affari Internazionali, Working papers*, 6 July, p. 17.
- Maulny, J, Quille, G, 2008. *Pooling of EU Member States Assets in the implementation of ESDP*. Brussels: European Parliament.
- Mestre, M, 2012a. Pós-Iberismo na Segurança e Defesa. *Pontos de Vista*, 10 outubro, p.70.



- Mestre, M, 2012b. *Pooling and Sharing entre Portugal e Espanha*. Entrevistado por Hermínio Maio. JCLisbon, 30 outubro 2012.
- Miranda, J, 2007. *Direito Constitucional das Forças Armadas*. Lisboa, Coimbra Editora
- MNE, 2008. *Tratado de Lisboa*. Lisboa: MNE.
- Mooling, C, 2012. Pooling and Sharing in the EU and NATO - European Defence Needs Political Commitment rather than Technocratic Solutions. *SWP Comments*, June.
- Morais, CB et al., 2000. *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*. Lisboa: IDN.
- Moreira, A, 1994. *Soberania de Serviço*. Lisboa, IAEM, p. 4.
- Moreira, A, 2011. O Estado Exíguo e as Hipóteses Estratégicas. In: *Estratégia, Vol XX*. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica, pp. 11-20.
- Pinto, LV, 2007. *Discurso*. BMI Santa Margarida: s.n.
- Pinto, LV, 2009. *A Segurança e a Defesa da Europa*. Lisboa: IDN.
- Pinto, LV, 2013. *Pooling and Sharing entre Portugal e Espanha*. Entrevistado por Hermínio Maio. Lisboa, 21 fevereiro 2013.
- Quivy, R, Campenhoudt, L, 2003. *Manual de investigação em ciências sociais*. 3ª ed. Lisboa: Gradiva.
- Rasmussen, AF, 2011. *Speech at the 47th Munich Security Conference*. Munich, s.n.
- República, A, 2005. *Constituição da República Portuguesa*. Lisboa: INCM.
- República, A, 2009. *Lei Orgânica nº1-B/2009 de 07 de Julho - Lei de Defesa Nacional*. Lisboa: INCM.
- República, A, 2013. *Revisões Constitucionais*. [Em linha] Lisboa: Disponível em: <http://www.parlamento.pt>, [Consult. 20jan13]
- Rodrigues, AR, 2012. *Portugal e o Espaço estratégico de interesse*. [Em linha] Lisboa: Disponível em: <http://www.jornaldefesa.pt>, [Consult. 7out12]
- Rodrigues, T, Pérez, R, 2011. *Portugal e Espanha - Crise e convergência na União Europeia*. Lisboa : Princípia Editora.
- Santos, L, 2006. *Defesa do Território*. [Em linha] Lisboa: Disponível em: <http://www.revistamilitar.pt>, [Consult. 7out12]
- Sarkozy, N, 2008. *Défense et Sécurité nationale - Le livre Blanc*. Paris: Odile Jacob / La Documentation Française.
- Silva, P, 2013. *As implicações constitucionais das opções de Pooling and Sharing com Espanha*. Entrevistado por Hermínio Maio. IESM, 15março2013.



- Simão, V, Serra, E, 1998. *Protocolo de Cooperação entre o Ministério da Defesa Nacional da República Portuguesa e o Ministério da Defesa do Reino de Espanha*. Lisboa: s.n.
- Torga, M, 1965. *Poemas Ibéricos*. Coimbra: Coimbra Editora.
- UE, 2003. *Uma Europa Segura num Mundo Melhor*. Bruxelas: UE.
- UE, 2009. *Estratégia Europeia em matéria de Segurança*. Bruxelas: Comunidades Europeias.



## **ANEXO A**

### **DISPOSIÇÕES DO TRATADO DE LISBOA PARA O APROFUNDAMENTO DA PESC E DA PCSD**

A criação da figura do “Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança”, que é também vice-presidente da Comissão Europeia e dispõe de um serviço próprio, figura que deveria conferir a necessária coerência ao emprego dos meios de ação externa da UE.

A inclusão de uma “cláusula de solidariedade” (Artigo 222º) permitindo o recurso aos meios militares disponibilizados pelos EM para prevenir ameaças terroristas e, em caso de ocorrência, dar assistência no seu território a um EM que seja alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana.

A introdução de uma “cláusula de assistência mútua”, que estipula que no caso de agressão armada ao território de um EM os outros devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, lembrando o Artº V do Tratado de Bruxelas de 1948 que instituiu a União da Europa Ocidental (UEO) (em caso de agressão armada na Europa contra uma das partes as outras lhe prestarão ajuda e assistência por todos os meios, militares e outros). O alcance desta cláusula é clarificado pela indicação de que os compromissos e a cooperação neste domínio respeitam os compromissos assumidos no quadro da OTAN, que, para os Estados que são membros desta organização, continua a ser o fundamento da sua defesa coletiva e a instância apropriada para a concretizar.

A disposição de um “mecanismo de cooperação reforçada” que, sob condição de que seja adotada pelo menos por nove EM permite a atuação conjunta de alguns Estados a favor da concretização dos objetivos da União, da preservação dos seus interesses e do reforço do seu processo de integração, admitindo deste modo a necessária flexibilização no seio da PESC.

A criação do “mecanismo de cooperação estruturada permanente”, que permite aos EM que preencham critérios mais elevados em termos de capacidades militares e que tenham assumido compromissos mais vinculativos tendo em vista a realização das missões mais exigentes, estabelecerem uma cooperação estruturada. (Título V, Capítulo 2, Secção 2- Disposições relativas à PCSD, Cap. 6) ”Os Estados-Membros cujas capacidades militares preencham critérios mais elevados e que tenham assumido compromissos mais vinculativos na matéria tendo em vista a realização das missões mais exigentes, estabelecem uma cooperação estruturada permanente no âmbito da União.



## **ANEXO B**

### **CODE OF CONDUCT ON POOLING & SHARING**

#### **INTRODUCTION**

The objective of this Code of Conduct is to support cooperative efforts of EU Member States to develop defence capabilities. The actions herein are aimed at mainstreaming Pooling & Sharing in Member States' planning and decision-making processes. They are to be implemented on a national and voluntary basis, in line with defence policies of Member States.

#### **POOLING & SHARING**

- 1) Systematically consider cooperation from the outset in national defence planning of Member States.
- 2) Consider Pooling & Sharing for the whole life-cycle of a capability, including cooperation in R&T, minimising the number of variants of the same equipment, to optimise potential savings, improve interoperability, and rationalise demand.
- 3) Promote where possible the expansion of national programmes to other Member States to encourage the cooperative development of increased capabilities. and facilitate operational deployment.
- 4) Share opportunities that could be open to Pooling & Sharing.
- 5) Consider the joint use of existing capabilities by Member States to optimise available resources and improve overall effectiveness.

#### **INVESTMENT**

In accordance with national decision-making processes:

- 6) When a Pooling & Sharing project is agreed, endeavour to accord it a higher degree of protection from potential cuts.
- 7) Harness efficiencies generated through Pooling & Sharing in order to support further capability development.
- 8) Endeavour to allocate the necessary investment to support the development of future capabilities, including R&T, taking advantage of synergies with wider European policies, including regulatory frameworks, standards and certification.

#### **COHERENCE**

- 9) Pursue coherence between regional clusters of cooperation, including bilateral and ongoing multinational initiatives, to avoid major gaps or possible duplication and to share best practice, using EDA as a platform for information exchange.



- 10) Increase transparency, share expertise and best practice on cooperative capability development and capability priorities among Member States to enhance the opportunities for cooperation and greater interoperability. Mapping of projects open to cooperation would be supported by EDA tools, such as the Capability Development Plan and the database of collaborative opportunities (CoDaBa).
- 11) Benefit from information through EDA when conducting national defence reviews, for example on Pooling & Sharing opportunities and the impact of budget cuts (an assessment of possible consequences on the European capability landscape).

## **ASSESSMENT**

EDA to submit to Defence Ministers an annual state of play of Pooling & Sharing, on the basis inter alia of inputs/reports from Member States and the EUMC, focusing on new Pooling & Sharing opportunities and also comprising: an analysis of the capability situation in Europe; progress achieved; obstacles; the impact of defence cuts and possible solutions.



## ANEXO C

### LISTA DE ACORDOS, PROTOCOLOS E MEMORANDOS CELEBRADOS ENTRE A REPÚBLICA PORTUGUESA E O REINO DE ESPANHA NO DOMÍNIO DA DEFESA

Designação	Data
Tratado de Amizade e Cooperação entre Portugal e Espanha (art. 8º)	22-11-77
Acordo sobre intercâmbio de Tripulações das Forças Armadas	14-03-85
Acordo entre Forças Armadas sobre Missões de <i>Cross Country</i>	14-03-85
Acordo entre Forças Aéreas sobre cooperação Técnico-Logística	14-03-85
Acordo Base entre o Ministério da Defesa Nacional da República Portuguesa e o Ministério da Defesa do Reino de Espanha relativo à Cooperação Técnica em Matéria de Cartografia Militar	08-04-93
Acordo Técnico sobre Cooperação e Apoio Mútuo entre os Serviços de Busca e Salvamento do Reino de Espanha e a República Portuguesa	15-12-93
Acordo Técnico de Cooperação e Apoio Mútuo entre os Sistemas de Defesa Aérea do Reino de Espanha e a República Portuguesa	05-05-97
Protocolo de Cooperação entre o Ministério da Defesa Nacional da República Portuguesa e o Ministério da Defesa do Reino de Espanha	26-10-98
Memorando de Entendimento entre o Ministério da Defesa Nacional da República Portuguesa e o Ministério da Defesa do Reino de Espanha relativo à Cooperação no domínio Industrial e do Material e Equipamentos de Defesa	22-12-99
Acordo entre o Ministério da Defesa do Reino de Espanha e o Ministério da Defesa da República de Portugal sobre o Apoio à Formação de Pilotos de Helicópteros do Exército	07-03-02
Memorando de Entendimento entre o Ministério da Defesa da República Portuguesa e o Ministério da Defesa do Reino de Espanha relativo ao Pessoal do Exército Espanhol que Presta Serviço no Grupo de Aviação Ligeira do Exército Português	03-10-02
Acordo Técnico relativo a Facilidades Mútuas para o Sobrevoos e Aterragem das Aeronaves Militares do Reino de Espanha e da República Portuguesa	21-11-04
Acordo para a Proteção da Matéria Classificada entre a República Portuguesa e o Reino de Espanha	10-01-08
Declaração de Intenções do Ministro da Defesa Nacional da República	22-01-09



Portuguesa e da Ministra da Defesa do Reino de Espanha relativo à Cooperação no domínio do Armamento e Indústrias de Defesa	
Declaração de Intenções da Ministra da Defesa do Reino de Espanha e do Ministro da Defesa da República de Portugal sobre o Intercâmbio Académico	22-01-09
Declaração Comum entre o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas de Portugal e o Chefe do Estado-Maior da Defesa de Espanha sobre Cooperação entre as Forças Armadas de Portugal e Espanha	22-01-09
Acordo Técnico entre o Ministério da Defesa Nacional da República Portuguesa e da Ministra da Defesa do Reino de Espanha relativo a treino de escape livre (submarinos)	20-01-10
Acordo Técnico entre o Ministério da Defesa Nacional da República Portuguesa e o Ministro da Defesa do Reino de Espanha sobre Cooperação no âmbito da Segurança Marítima	25-01-10





## **ANEXO D**

### **DECLARAÇÃO DE INTENÇÕES DOS MINISTROS DA DEFESA DE PORTUGAL E ESPANHA**

O Primeiro-Ministro do Governo da República Portuguesa e o Presidente do Governo do Reino de Espanha manifestaram durante a XXV Cimeira Luso-Espanhola que teve lugar no Porto, a 9 de maio de 2012, a intenção política clara de fortalecer e reforçar a cooperação entre os dois países.

Neste contexto, e de acordo com as iniciativas adotadas no III Conselho Luso-Espanhol de Segurança e Defesa, os Ministros da Defesa da República Portuguesa e do Reino de Espanha, reunidos em Madrid, a 20 de novembro, para além de destacarem as excelentes relações existentes entre os dois países no domínio da defesa, abordaram a situação da segurança internacional e os desafios presentes tendo concordado em desenvolver uma cooperação bilateral reforçada que contribua para melhorar a segurança e defesa regionais, no seio da OTAN e da UE, bem como da “Iniciativa 5+5 Defesa”, de que Portugal e Espanha fazem parte.

Nesse quadro, e tendo em vista elevar o atual nível da cooperação, os Ministros da Defesa incumbiram os Chefes de Estado-Maior, os Diretores-Gerais da Política de Defesa e os Diretores-Gerais de Armamento, de:

1. No âmbito da política de defesa:

- Estreitar e agilizar os contatos regulares entre as Direções-Gerais de Política de Defesa com o objetivo de trocar pontos de vista, coordenar apoios e conjugar esforços sobre assuntos de interesse comum, para facilitar e impulsionar as atividades de cooperação no seio das organizações europeias e transatlânticas.
- Estudar a possível revisão do atual Protocolo de Cooperação entre o Ministério da Defesa Nacional da República Portuguesa e o Ministério da Defesa do Reino de Espanha, assinado em 1998, e caso necessário, atualizá-lo por forma a adaptá-lo aos desafios e objetivos que se pretendem alcançar com uma cooperação luso-espanhola reforçada, tendo em conta o novo cenário político-estratégico de segurança e defesa, desenvolvendo novos projetos de cooperação.
- Estudar e desenvolver formas de cooperação que reflitam o compromisso mútuo com a segurança e proteção das vias de comunicação marítimas.

2. No âmbito de ação dos Estados-Maiores Gerais:

- Continuar a desenvolver de forma periódica as reuniões dos Estados-Maiores Peninsulares como *fora* imprescindível para a troca de posições nacionais, no âmbito



bilateral e das organizações multilaterais onde ambos os países participam, e para a coordenação e desenvolvimento de atividades de carácter bilateral e multilateral.

- Fomentar e agilizar os contatos periódicos entre os Estados-Maiores Conjuntos com o objetivo de coordenar apoios e posições, conjugar esforços de forma sinérgica em áreas de interesse comum, e impulsionar as atividades de cooperação bilateral.
3. No quadro da cooperação militar e do planeamento de capacidades e do emprego de forças no âmbito das Forças Armadas:
- Estabelecer consultas sobre os processos de planeamento de capacidades de cada país, a fim de explorar as oportunidades de desenvolvimento conjunto das capacidades militares de interesse comum, nomeadamente no âmbito das iniciativas *Smart Defence* e *Pooling and Sharing*.
  - Estabelecer consultas sobre o planeamento de emprego de forças, efetuado ao nível de cada um dos países, no quadro da sua participação em operações no exterior, quer no âmbito da OTAN e UE ou noutras operações desenvolvidas no quadro de Resoluções das Nações Unidas, quer na elaboração de planos conjuntos e combinados de emprego de forças em situações de interesse comum, designadamente operações NEO e missões de auxílio em situações de catástrofes naturais ou de emergência humanitária.
4. No quadro da cooperação em matéria de Armamento e Indústrias de Defesa:
- Portugal e Espanha, países com vasta experiência no desenvolvimento de programas de armamento multinacionais e bilaterais, manifestaram a intenção de cooperarem no âmbito das indústrias de armamento e tecnologias de defesa.
  - Neste sentido, identificaram-se as seguintes áreas prioritárias: aeronáutica, naval, comunicações, tecnologias de informação e desmilitarização.

No espírito da presente declaração, os Ministros da Defesa saudaram os importantes contributos da última reunião dos Estado-Maiores Peninsulares de 7 e 8 de novembro. O conjunto de ações e atividades identificadas no Anexo<sup>26</sup> à presente Declaração concorrem objetivamente para a consecução da intenção política aqui manifestada.

Os Ministros expressaram a convicção de que o aprofundamento das relações bilaterais de cooperação entre Portugal e Espanha se traduz também numa importante mais-valia para a segurança internacional no âmbito da UE, da OTAN e da "Iniciativa 5+5 Defesa".

Madrid, 20 de Novembro de 2012

---

<sup>26</sup> Omitido neste TII



## **ANEXO E**

### **CESEDEN – PROPOSTAS DE POSSÍVEIS LINHAS DE AÇÃO DE COOPERAÇÃO HISPANO-LUSA NA DEFESA**

#### **No âmbito das Missões Permanentes das Forças Armadas**

- Partilhar os meios de vigilância marítima da ZEE de ambos os países e avançar com a integração com os sistemas de Comando e Controlo para a vigilância dos espaços marítimos de ambos os países;
- Distribuição de zonas de responsabilidade de *Search and Rescue* (SAR) (por exemplo as Canárias podiam ter a seu cargo a zona próxima da Madeira);
- A cooperação na prevenção de incêndios e outros desastres naturais, evitando-se a duplicação de meios;
- Possível acordo de integração de meios portugueses nos batalhões de intervenção da UME mais próximos de Portugal, assim como a integração de oficiais portugueses no Quartel-General da UME.

#### **No âmbito das Operações no exterior do Território Nacional**

- Utilização conjunta de meios para levar a cabo a projeção e a retração, assim como a sustentação das operações em que participem Forças de ambos os países;
- Aumentar a cooperação, apoio, complementaridade e as possíveis sinergias hispano-lusas nas operações em curso (*International Security Assistance Force, Atalanta, Ocean Shield, EU Training Mission Somalia* e *Althea*);
- Coordenar e planear conjuntamente a participação de militares espanhóis e portugueses nas missões da ONU e nas missões civis da EU, especialmente em África, procurando a complementaridade e o apoio mútuo.

#### **No âmbito das Forças Multinacionais**

- Incrementar a cooperação luso-espanhola no âmbito das forças multinacionais existentes tais como a *Spanish-Italian Amphibious Force* (integrando alguns oficiais portugueses nas células de Estado-Maior), na *European Maritime Force* nos EUBG da UE;
- Ceder alguns lugares ocupados por Espanha no EUROCORPO, realizando poupanças e possibilitando a entrada de Portugal naquela Força;
- Desenvolver um possível projeto de criação de um *Iberian BG* ou de uma Brigada ligeira hispano-lusa, tal como existe o modelo do *Nordic BG*.



### **No âmbito das Capacidades Militares**

- Identificar capacidades críticas no sentido de avançar de modo combinado na escolha de projetos comuns de *Pooling & Sharing* da UE ou na iniciativa *Smart Defence* da NATO. Identificam as seguintes áreas: Meios de Informações, Vigilância, Aquisição de Alvos e Reconhecimento; *Unmanned Aerial Vehicle*; Reabastecimento aéreo; e Armas Inteligentes;
- Capacidades suscetíveis de serem partilhadas ou de colocar numa *pool* bilateral. Identificar capacidades excedentárias nos dois países, que podem ser colocadas à disposição do outro, assim como capacidades que colocadas em comum permitem obter economias de escala.

### **No âmbito da Logística**

- Identificar materiais comuns entre as duas FFAA que permitam obter poupanças através da partilha de cadeias logísticas, simuladores, manutenção e armazenagem de sobressalentes. O mesmo pode acontecer em relação a forças projetadas navais, terrestres e aéreas, num mesmo Teatro de Operações ou em escalas em portos ou aeroportos, proporcionando diverso apoio;
- Coordenar as novas aquisições de equipamento militar - a maneira de assegurar-se a integração e partilhar o ciclo de vida logístico do equipamento militar passa pela aquisição dos mesmos meios.

### **No âmbito da Formação, do Treino e da Simulação**

- Dentro da formação avançada considera-se viável a realização de cursos de especialização em Centros de um dos países, com alunos de ambas as FFAA;
- Podiam realizar-se cursos de forma conjunta, tais como Relações com os Media, Alta Gestão de Recursos Humanos, Logística, ou o Curso de Defesa Nacional; alternadamente nos dois países;
- Permuta de Docentes;
- Estudar a possibilidade de criar centros de formação do tipo da Escola franco-alemã para a formação de tripulações e manutenção de helicópteros, cursos de especialização em áreas como as operações especiais, combate SAR, *Explosive Ordnance Disposal*, C-IED;
- Utilização conjunta de simuladores de para-quedismo, de carros de combate *Leopard*, do *Joint Theatre Level Simulator* e outros simuladores comuns;



- Utilização conjunta de Centros de Certificação de Meios Navais;
- Utilização conjunta de polígonos de tiro e campos de manobras.

#### **No âmbito da Diplomacia de Defesa**

- A possibilidade da representação de um país ser assumida pelo outro, em determinadas áreas geográficas, caso dos países da CPLP, onde Portugal tem representação e em países Ibero-americanos, com representação espanhola:
- Organizar cursos de forma conjunta onde participem representantes dos países em que Portugal e Espanha tenham interesses comuns, como por exemplo com países Africanos, à semelhança do que já é organizado pelo CESEDEN com países Ibero-americanos.



## APÊNDICE 1 (Avaliação das Hipóteses)

Questão Central	Questões Derivadas	Hipóteses	Avaliação das Hipóteses
Que linhas de ação devem ser adotadas no âmbito de uma estratégia nacional para o P&S com Espanha?	<b>QD1:</b> Quais as oportunidades que o P&S apresenta para Portugal, no quadro da participação nacional no processo de construção europeia?	<b>Hip1:</b> A adesão ao P&S apresenta oportunidades para Portugal que se traduzem na melhoria das suas capacidades de defesa e na sua afirmação na PCSD.	Validada no Capítulo 1, pp 13-14
	<b>QD2:</b> Como se caracterizam as relações luso-espanholas e quais as perspetivas de evolução no caso de P&S entre os dois países, face às suas realidades geopolíticas?	<b>Hip2:</b> A realidade geopolítica de Portugal e Espanha, assim como a evolução das relações entre os dois países, congregam as condições para a implementação do P&S.	Parcialmente validada no capítulo 2, pp 22-23
	<b>QD3:</b> Que áreas são vitais para Portugal e devem manter-se a nível estritamente nacional, ficando excluídas de qualquer iniciativa de P&S com Espanha?	<b>Hip3:</b> As iniciativas de P&S com Espanha excluem as CAMC, consideradas vitais para Portugal e mantidas a nível estritamente nacional.	Validada no Capítulo 3, pp 33-34
	<b>QD4:</b> Que tipos de iniciativas de P&S são aceitáveis e exequíveis, no quadro de uma estratégia nacional para o relacionamento bilateral com Espanha?	<b>Hip4:</b> O P&S com Espanha é aplicável às iniciativas que envolvam capacidades partilháveis, sem criarem dependências mútuas.	Validada no Capítulo 3, pp 33-34
	<b>QD5:</b> Quais as implicações da mutualização de capacidades militares entre Portugal e Espanha, nos princípios constitucionalmente estabelecidos para a DN e as FFAA?	<b>Hip5:</b> Os preceitos constitucionais relativos à DN e às FFAA não impedem a concretização de projetos de P&S entre Portugal e Espanha.	Validada no Capítulo 4, pp 40-41